



CONFEDELCA

Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local

CENTROAMÉRICA

Hacia el Desarrollo Local y la Descentralización del Estado



Ajuntament de Barcelona



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis

A stylized map of Central America is shown in light gray. Overlaid on the map are several small, dark gray human figures, some standing and some sitting, arranged in a way that suggests a group or community. The map is positioned in the upper right quadrant of the page, with several light gray diagonal lines extending from its right edge towards the bottom right corner.

CENTROAMÉRICA

Hacia el Desarrollo Local y la
Descentralización del Estado

CONFEDELCA

Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local

Créditos

CENTROAMÉRICA
Hacia el Desarrollo Local y la
Descentralización del Estado

Editado por

Secretaría Técnica. CONFEDELCA

Compiladores:

Alberto Enríquez

Rommy Jiménez

Luís Reyes

ISBN

978-99923-889-9-0

Diseño e impresión:

CICOP/cicopcicop@gmail.com

Calle Arturo Ambroggi N° 411 entre 103 y 105 Av. Norte,
Col. Escalón, San Salvador, El Salvador, C.A. P.O. Box 1774,
Centro de Gobierno. Tels.: (503) 2264-4938/2209-5301,
Fax: 2263-0454
www.confedelca.org

San Salvador, El Salvador, C.A.
mayo 2008

INDICE

Siglas	6
Presentación	7
Introducción	8
Capítulo I Desarrollo Local e Integración Regional	9
Descentralización Local e Integración Regional. El Caso de MERCOSUR <i>Enrique Gallicchio</i>	9
Globalización, Integración y Desarrollo Local. Notas para una Reflexión <i>Alberto Enríquez Villacorta</i>	19
Desarrollo Local, Descentralización e Integración Regional: Apuntes <i>José Octavio Acosta Arévalo</i>	25
El Proceso de Integración Europea y el Desarrollo Local <i>Agustí Fernández de Losada</i>	28
El Asociacionismo Municipal Transfronterizo: un Nuevo Paradigma para el Fortalecimiento de la Descentralización y el Desarrollo Local en Centroamérica <i>Cecilia Cortés</i>	41
Capítulo II Descentralización del Estado, Gobernabilidad y Construcción Democrática	48
La Descentralización y la Transformación del Estado en Centroamérica <i>Andrés Pérez Baltodano</i>	48
Descentralización, Gobernabilidad e Impulso Democrático en el Gobierno Local <i>Jordi Sánchez</i>	58
La Construcción del Estado Democrático y Descentralizado en Centroamérica: Estado Actual y Principales Desafíos (El Caso de El Salvador) <i>Juan Héctor Vidal</i>	64
Desafíos de la Democracia: Participación Ciudadana, Desarrollo Local y Descentralización <i>Mesa Nacional, Panamá</i>	67

INDICE

Desarrollo Local en el Marco de la Descentralización y la Democracia <i>Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de Guatemala</i>	70
Avances de la Descentralización en la Perspectiva de la Consolidación de la Democracia <i>Nancy Aróstegui</i>	73
La Construcción del Estado Democrático y Descentralizado en Centroamérica: Estado Actual y Principales Desafíos <i>Asociación de Municipios de Nicaragua</i>	77
Papel del Municipio y la Municipalidad en el Desarrollo Local y Nacional <i>Ricardo Oswaldo Alvarado</i>	79
Desarrollo Local, Descentralización y el Rol del las Capitales en Centroamérica <i>Alberto Enríquez Villacorta</i>	81
Capítulo III Municipios Centroamericanos y Descentralización	84
Informe de Costa Rica sobre la Situación de los Municipios y la Descentralización del Estado <i>Mesa Nacional, Costa Rica</i>	84
Informe de El Salvador sobre la Situación de los Municipios y la Descentralización del Estado <i>Mesa Nacional, El Salvador</i>	92
Informe de Guatemala sobre la Situación de los Municipios y la Descentralización del Estado <i>Mesa Nacional, Guatemala</i>	100
Informe de Honduras sobre la Situación de los Municipios y la Descentralización del Estado <i>Mesa Nacional, Honduras</i>	107
Informe de Nicaragua sobre la Situación de los Municipios y la Descentralización del Estado <i>Mesa Nacional, Nicaragua</i>	117
Informe de Panamá sobre la Situación de los Municipios y la Descentralización del Estado <i>Mesa Nacional, Panamá</i>	129

Anexos	131
– Ampliación de la Capacidad Administrativa y Eficiencia Operativa Municipal Común para los Municipios de las Ciudades Capitales Centroamericanas y Panamá	131
– Desarrollo Local Transfronterizo	147
– Declaraciones CONFEDELCA	157
I CONFEDELCA	157
Desarrollo Local y Descentralización del Estado	
<i>San Salvador-El Salvador</i>	
II CONFEDELCA	159
Globalización, Integración, Desarrollo Local y Descentralización	
<i>Guatemala-Guatemala</i>	
III CONFEDELCA	161
Descentralización y Financiamiento para la Gestión del	
Desarrollo Local	
<i>Managua-Nicaragua</i>	
IV CONFEDELCA	163
Descentralización del Estado y Desarrollo Local como Factores de	
Gobernabilidad Democrática en Centroamérica	
<i>Tegucigalpa-Honduras</i>	
V CONFEDELCA	165
Construyendo un Estado Democrático y Descentralizado en	
Centroamérica	
<i>Panamá-Panamá</i>	
VI CONFEDELCA	167
Desafíos a la Democracia: Desarrollo Local, Descentralización	
y Participación	
<i>San José-Costa Rica</i>	

Siglas	ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
	AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
	AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
	AMUPA	Asociación de Municipios de Panamá
	CA	Centroamérica
	CAM	Comisión de Asuntos Municipales
	CDM	Comité de Desarrollo Municipal
	CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
	CND	Comisión Nacional para el Desarrollo
	COAMSS	Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador
	COLOSEVI	Consejo de Seguridad Vial
	COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
	CONADEL	Comisión Nacional para el Desarrollo Local
	CONFEDELCA	Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local
	CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
	CPYD	Comisión de Población y Desarrollo
	CTM	Comisiones de Transparencia Municipal
	DEL	Desarrollo Económico Local
	ENADE	Encuentro Nacional de la Empresa Privada
	END	Estrategia Nacional de Desarrollo
	ENDL	Estrategia Nacional de Desarrollo Local
	FEMICA	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano
	FODES	Fondo para Desarrollo Económico y Social de los Municipios
	FOVIAL	Fondo de Conservación Vial
	FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
	FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
	FUNDEMUCA	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional en Centroamérica y el Caribe
	FUNPADEM	Fundación para la Paz y la Democracia
	GTZ	Cooperación Técnica Alemana
	IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
	INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
	INFOM	Instituto de Fomento Municipal
	INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
	INUVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
	ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
	MARENA	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
	MCHP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
	MINAE	Ministerio del Ambiente y Energía
	MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
	NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
	OEA	Organización de los Estados Americanos
	PNDEL	Programa Nacional de Desarrollo Local
	PPP	Plan Puebla Panamá
	PRODDEL	Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local
	RIAD	Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobiernos Locales y Participación Ciudadana
	SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
	SETEC	Secretaría Técnica de la Presidencia
	SIAF-SAG	Sistema Integrado de Administración Financiera y Control
	SNIP	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
	STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
	TLC	Tratado de Libre Comercio
	UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales

PRESENTACIÓN

La Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDLCA), realizó entre los años 2001 y 2006 seis conferencias anuales en las capitales de los distintos países centroamericanos, que sirvieron para posicionarla como un espacio de encuentro intercambio y debate de los diferentes sectores involucrados en el desarrollo territorial en los países centroamericanos. Asimismo, dichas conferencias constituyeron un aporte importante para cada país en que fueron realizadas, de cara a respaldar y fortalecer los procesos en marcha de desarrollo local y descentralización del Estado.

La Secretaría Técnica de la CONFEDLCA, se complace en presentar en esta ocasión, un documento que recoge las principales conferencias magistrales, presentaciones y ponencias expuestas por diferentes funcionarios y funcionarias públicas, personalidades, especialistas y miembros de las mesas nacionales en el marco de cada una de las conferencias.

Esta compilación tiene como objetivo poner en manos de los diferentes actores comprometidos o interesados en el desarrollo de los territorios y el avance hacia estados democráticos descentralizados en una perspectiva de integración centroamericana, parte de la riqueza de pensamiento, información y análisis que se ha venido generando el proceso CONFEDLCA.

La mayoría de trabajos siguen teniendo tanta validez como en el momento mismo de su exposición, tanto las que proponen enfoques teóricos, como las que analizan y transmiten experiencias concretas en diferentes municipios, regiones y países.

Esperamos que esta publicación sirva también para motivar a nuevos alcaldes, alcaldesas, concejales y técnicos de los gobiernos locales, así como a más organizaciones ciudadanas, universidades, instancias de gobiernos centrales, gremiales empresariales y parlamentarias y parlamentarios, a participar en las mesas nacionales de CONFEDLCA, que funcionan en cada uno de los países centroamericanos.

Finalmente, queremos agradecer a la Diputación de Barcelona, quien nos han acompañado en todo el camino recorrido y continúa siendo un bastión fundamental para hacer posibles publicaciones como la presente.

Alberto Enríquez Villacorta
Secretaría Técnica
CONFEDLCA

INTRODUCCIÓN

El presente documento recoge algunas de las conferencias magistrales y presentaciones hechas durante el desarrollo de las mismas, con el propósito de ofrecer un conjunto de planteamientos, análisis y puntos de vista en torno al desarrollo local, la descentralización del Estado y la participación ciudadana para enriquecer el debate y la reflexión sobre los mismos.

El documento agrupa las temáticas en cuatro capítulos. El primero, llamado "Desarrollo local e integración regional", presenta reflexiones en torno al vínculo que existe entre ambos elementos desde una lectura que recoge la experiencia del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), así como la relación globalización, integración y desarrollo local. Presenta además, un análisis del proceso de integración europea señalando el marco en el cual se inscribe, las condiciones históricas que lo propiciaron y la vinculación de las políticas de la Unión Europea con el desarrollo local. Finalmente, expone una reflexión sobre la asociatividad municipal en la región de fronteras, donde la cooperación transfronteriza juega un importante papel.

En el segundo capítulo se incluye una serie de ponencias que reflexionan sobre la relación entre la descentralización del Estado, la gobernabilidad y el desafío de la construcción democrática. En ellas se analiza cómo esta relación tiene implicaciones en la democracia local.

El capítulo tercero, presenta una reflexión de las Mesas Nacionales de CONFEDELCA sobre la situación de los municipios y municipalidades centroamericanas, tomando como referencia un período de veinticinco años que abarca desde 1980 hasta el año 2005. El papel de dichas mesas nacionales como espacios de reflexión, debate e intercambio, ha sido un elemento clave para este tipo de análisis, que ofrecen una mirada desde el interior de los países sobre los procesos de construcción de municipios y municipalidades.

Finalmente, en el capítulo cuarto, se recopilan documentos, que por sus características no se pueden catalogar como ponencias o discursos, pero que recogen valiosas investigaciones y presentaciones, por ejemplo, una propuesta para la ampliación de la capacidad administrativa y eficiencia operativa municipal en las ciudades capitales de Centroamérica. Así mismo se presentan las declaraciones de CONFEDELCA desde el año 2001 hasta el 2006.

CAPÍTULO I

Desarrollo Local e Integración Regional

Descentralización Local e Integración Regional. El Caso de MERCOSUR

Enrique Gallicchio

Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Uruguay
Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, (ALOP)
San Salvador, El Salvador, noviembre de 2001

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo colaborar a provocar y promover una reflexión, análisis y debate sobre la potencialidad y el papel de la descentralización del Estado y el desarrollo local como factores de construcción e integración regional, en particular desde la experiencia del MERCOSUR.

Comenzaremos definiendo brevemente los conceptos de desarrollo local, descentralización e integración regional, para luego avanzar en un análisis en mayor profundidad de los vínculos entre los tres conceptos.

Desarrollo local y globalización

Ante todo quisiera destacar algunos de los elementos que hacen a la definición conceptual del desarrollo local en el contexto de globalización.

Las mismas dan cuenta de la elaboración conceptual elaborada en el marco del Programa de Desarrollo Local del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), el cual se crea en 1987 y se encuentra elaborando práctica y teoría hasta hoy.

Una de las primeras preguntas que se realizan cuando se habla de desarrollo local es acerca de sus relaciones y vínculos con la globalización. En particular por qué y cómo hablar de desarrollo local en un contexto tan fuertemente marcado por la globalización. Sobre todo, cuál es el sentido y los contenidos de esta categoría conceptual, cuando una primera lectura refleja un avasallamiento de los ámbitos locales por las dinámicas globales.

Existen varias respuestas a esta pregunta. Las mismas son recopiladas por Arocena.¹

1. Unas afirman el carácter determinante de lo global sobre lo local y los procesos de "desterritorialización". En esta óptica, lo local es subordinado a las dinámicas globales. Desde este punto de vista, el trabajo a nivel local no tiene sentido ya que la globalización impide pensar en "clave" local.
2. Otros postulan lo local como alternativa a los "males" de la globalización. Lo local es visto así como la única alternativa frente a un análisis de la globalización que muestra exclusión, pobreza e injusticia. El desarrollo local es visto como una política compensatoria, como una respuesta a las dinámicas globales. En esta propuesta lo local adquiere sentido, pero en un marco en el cual no tiene destino propositivo, sino por el contrario, es una respuesta, una reacción a un estado de cosas.
3. Finalmente, la tercera respuesta, todavía minoritaria, destaca la articulación local-global, dentro de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea.

Las dos primeras respuestas tienen la virtud de que son coherentes y claras. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, son profundamente equivocadas.

La tercera es más difícil, contradictoria, de difícil comprensión, buscando articular categorías que aparecen como incompatibles.

Sin embargo creo que es la única que da cuenta plenamente del significado del desarrollo local. Se trata de la articulación entre lo local y lo global, que hace a la propia definición del desarrollo local.

1. Arocena, José: "Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización". En Desarrollo Local en la Globalización. Montevideo, CLAEH, 1999.

El desarrollo local consiste en crecer desde un punto de vista endógeno, y también obtener recursos externos, exógenos (inversiones, recursos humanos, recursos económicos), así como en la capacidad de control del excedente que se genera en el nivel local. El desafío pasa entonces por ¿qué tanto son los actores capaces de utilizar los recursos que pasan, y quedan, en su ámbito territorial, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes?

Trabajar articulando estos nexos, estos puentes entre lo local y lo global llevaron a Alain Touraine a señalar que "la sociedad necesita hoy ingenieros de puentes y caminos". Ciertamente no son los ingenieros tradicionales, sino que son actores locales que piensan y actúan en esta lógica que hemos mencionado.

Es en este sentido que intentamos una primera aproximación al concepto de desarrollo local:

El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales, a través de las estrategias de los diferentes actores en juego.

El territorio

Los procesos de desarrollo local transcurren en un territorio específico, por lo tanto cuando hablamos de desarrollo local hablamos de desarrollo de un territorio.

Pero el territorio no es un mero espacio físico. El mismo debe ser visto no como un lugar donde suceden las cosas sino como una variable, como una construcción social. El territorio es a la vez condicionador y condicionado por y desde las acciones de los actores y las comunidades.

En este sentido, "Lo local" no está determinado a priori, sino que por el contrario es una categoría conceptual que se construye por parte de los actores y los técnicos involucrados. Así, lo local, no es ni una escala, ni una división político-administrativa, ni un sistema de interacciones. Desde nuestro punto de

vista, lo local es un concepto relativo, construido, siempre, en relación a un global, que va cambiando según el territorio que se define. Así, lo local puede ser un barrio, una zona, una ciudad, una microregión o una región, nacional o transfronteriza.

Desde esta visión multidimensional, se concibe el desarrollo de un territorio en relación a cuatro dimensiones básicas:

1. **Económica:** vinculada a la creación, acumulación y distribución de riqueza.
2. **Social y cultural:** referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social.
3. **Ambiental:** referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.
4. **Política:** vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales.

Así como en lo referente a la descentralización se habla de "reinvención de la política", a nivel de desarrollo local se debe hablar de la "reinvención del territorio".² Este desafío se concibe en tres dimensiones:

1. **El conocimiento.** Apuntando a la renovación de los paradigmas y las disciplinas científicas involucradas en los procesos de desarrollo local.
2. **La política.** Con el objetivo de la construcción del proyecto colectivo, que genere políticas en lógica horizontal y territorial (redes) más que en la tradicional lógica vertical y sectorial (centralista).
3. **La gestión.** Haciéndose cargo de la necesaria adecuación institucional de los órganos de gobierno local.

Otros elementos especialmente relevantes a considerar son la capacidad de visión estratégica de los actores involucrados en el proceso, su capacidad de iniciativa, y la existencia de un proceso".

2. Bervejillo, Federico: "La reinención del territorio". En Desarrollo Local en la Globalización. Montevideo, CLAEH, 1999.

En suma, Desarrollo Local supone:

- Visión estratégica de un territorio.
- Actores con capacidad de iniciativa.
- Identidad cultural como palanca del desarrollo.

Algunos de los rasgos específicos del desarrollo local son:

- Se trata de un enfoque multidimensional, donde coexisten al menos las dimensiones económica, ambiental, cultural y política.
- Es un proceso orientado hacia la cooperación y negociación entre actores.
- Es un proceso que requiere actores y agentes de desarrollo.

Criterios metodológicos: cómo abordarlo

Otro de los principales desafíos del desarrollo local es, desde el punto de vista metodológico, cuáles son sus principales categorías de análisis.

Desde la experiencia de CLAEH es necesario identificar tres variables básicas:³

1. **Modo de desarrollo:** las diferentes formas que tomó la estructura socioeconómica local en las últimas décadas. Qué tan integral ha sido el proceso.
2. **Sistema de actores:** cuáles son las relaciones y vínculos entre el subsistema gubernamental, el empresarial y el socio-territorial.
3. **Identidad cultural:** identificar los rasgos identitarios que tienen incidencia en los procesos de desarrollo.

¿Quién, o quiénes pueden llevar esto adelante?

Otro de los factores cruciales en esta discusión es el tema de los agentes del desarrollo local. Desde nuestro punto de vista no todos los actores presentes en un territorio pueden ser considerados actores-agentes de desarrollo local en un sentido propositivo.

Desde CLAEH se ha identificado el agente de desarrollo local, un actor clave en este proceso, con las siguientes características:

- Un profesional de la gestión proactiva o sea, capaz de anticiparse a los acontecimientos; de trabajar imaginando escenarios y articulando actores, mediando entre:
 - Los recursos privados y estatales y la población beneficiaria.
 - Los discursos oficiales y los de los ciudadanos.
 - Las soluciones propuestas por la política pública o vacíos de éstas y las iniciativas de los grupos sociales.
 - Los intereses de quienes asignan los recursos y los de los destinatarios.
 - Poder constituido y base constituyente.
- Es un relacionador global, un agente articulador mediando en relaciones de poder desiguales. Nexos de los flujos redistributivos públicos y privados, pero también relacionador del total de los factores (de formas culturales, de poder). Aquel que interviene en un campo de tensión rearticuladora que reestructura el sistema social, político y cultural en un proceso de potenciación de los distintos actores en un contexto donde opere el disenso creador.

Si bien esta definición corre el riesgo de transformar, o pedirle, al ADL que sea un "superagente", resulta claro que debe tener conocimientos en relación a estos temas.

La descentralización

En este contexto, entendemos a la descentralización como un instrumento hacia un nuevo modelo de desarrollo. No comprendemos a la descentralización como un fin en sí mismo, sino como la forma en que, fundamentalmente desde una nueva forma de hacer política y sociedad, se aporta a la generación de condiciones para otro desarrollo.

En particular, entendemos a la descentralización como la transferencia sistemática de competencias, potestades y recursos desde los órganos centrales a los órganos regionales y locales.

3. Arocena, José: "El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo". Montevideo, CLAEH-Nueva Sociedad. 1995.

Se trata sin duda de un importante cambio en las relaciones de poder predominantes, ya que los recursos que tradicionalmente estaban en manos de pocos pasan a democratizarse en mayor forma.

Existen, al igual que para el desarrollo local, diversas tendencias mundiales que abonan estos procesos de descentralización.

En primer lugar, las características del nuevo orden económico mundial. El Nuevo Orden Económico Mundial, señala Boisier,⁴ "parece estar caracterizado, de una parte, por la coexistencia de una alta concentración de la propiedad y el poder económico en un número reducido de empresas gigantes y un modelo de extremada descentralización en la producción (la economía difusa), en el cual la fricción del espacio está dejando de ser un obstáculo para la acumulación. En ese sentido el contrato social, característico del Estado de Bienestar, pierde toda justificación y utilidad. Asimismo, la reducción de las barreras proteccionistas, el debilitamiento de los Estados nacionales es explicable tanto desde la lógica de las exigencias de la propia acumulación, como desde la consecuente lógica del Estado capitalista en un período de crisis". El rol y peso de los Estados y en particular de los Estados de bienestar, ha caído.

En segundo lugar, por el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, en particular las de las comunicaciones. Por diversas razones, estos cambios promueven modelos no burocráticos ni centralizadores.

En tercer lugar, por lo que se ha llamado "la explosión de las diferencias". El centralismo homogeneizante ha dejado paso a una verdadera pleyade de movimientos autonomistas, y a una sociedad civil donde la diferencia se expresa por sobre la homogeneidad.

En cuarto lugar, la existencia de fuertes desigualdades en materia socioeconómica, aspecto sobre el cual existen numerosos estudios. A nivel del MERCOSUR uno de los más relevantes refleja la tendencia a la exclusión social vinculada al mercado de trabajo.⁵ En ese sentido se señala la existencia de una fuerte tendencia a la dualización social en un aspecto clave como el trabajo y el empleo, los cuales son aspectos de fuerte contenido socializador, y especialmente relevantes en contextos de integración regional.

Finalmente, y sin pretender ser exhaustivos en el análisis, la propia crisis económica mundial ha acentuado las tendencias descentralizadoras. Como señala Borja,⁶ "los corporativismos (sociales y territoriales) y la fragmentación social requieren un representante y un interlocutor estatal próximo y diversificado.

La descentralización ha tenido diversas lecturas, desde aquellos que se han adscrito a la idea de la descentralización como parte del "proyecto neoliberal" hasta aquellos que la ven como un camino hacia la profundización de la democracia, entre los cuales nos encontramos.

El proceso de integración regional en el cono sur. El MERCOSUR

El proceso de integración regional del MERCOSUR tiene ya 10 años. En el año 1992 se firmó el primer acuerdo, en Asunción del Paraguay, suscrito por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Luego se incorporaron, como miembros no plenos, Chile y Bolivia.

En estos diez años se han logrado avances sustanciales en materia de comercio intraregional, con y hacia el resto del mundo. El comercio intraregional creció más de tres veces, mientras que el comercio MERCOSUR/MUNDO creció al doble.⁷

Sin embargo, la mayor parte de las decisiones y la dinámica del MERCOSUR han estado centrados en los aspectos de carácter comercial, estableciéndose una muy fuerte liberalización de los factores productivos, excepto el relacionado a la fuerza de trabajo, que ha tenido restricciones.

Todo el proceso ha estado pautado por grandes asimetrías, por una parte Brasil y Argentina, países muy poderosos en territorio, población y economía con respecto a Uruguay y Brasil. A su vez, Brasil es el más

4. Sergio Boisier. La construcción social de las regiones. En Desarrollo Regional: tarea de todos. Universidad de la Frontera. Temuco, 1999.

5. Jaime Ruiz-Tagle. Exclusión social en el mercado de trabajo en MERCOSUR y Chile.

6. Jordi Borja. Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. FLACSO. Santiago de Chile, 1987.

7. Víctor Tokman y Daniel Martínez. Los temas laborales en el MERCOSUR. OIT, 1997.

poderoso de la región, explicando en casi todas las variables más de la mitad del bloque. A nivel de los países pequeños, Uruguay mantiene un peso político a pesar de ser pequeño, con posiciones bastante definidas, lo cual no es así en el caso de Paraguay.

Finalmente, la crisis económica regional ha puesto en cuestión al MERCOSUR. Primero, a través de resoluciones unilaterales de Brasil, devaluando y aumentando los aranceles, luego la crisis económica y política en Argentina, y luego la crisis económica en Uruguay, a la cual se suma una importante crisis política en Paraguay. Ante esto, mientras algunos autores pronostican el fin del MERCOSUR, muchos otros actores señalan que estamos ante un escenario inevitable de más MERCOSUR, incluso ante las propuestas de conformación del ALCA. Esto es particularmente claro en la actual coyuntura electoral de Brasil.

Todas las decisiones se han tomado a los más altos niveles políticos, con gran preponderancia de los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores, así como los actores vinculados a la parte comercial de cada uno de ellos.

El gran debate del MERCOSUR ha estado en la participación de los actores sociales.

"A este respecto, en el Tratado de Asunción que creó el MERCOSUR no se previó la existencia de ningún órgano que integrara la institucionalidad del acuerdo regional en el que pudiera estar representado el sector privado y que sirviera de canal de las inquietudes de las organizaciones económicas y sociales y, en general, de la sociedad civil de la región. A partir de planteos hechos en los respectivos países del bloque, básicamente de parte de trabajadores y empresarios, en el Protocolo de Ouro Preto de diciembre de 1994 por el que se definió la estructura institucional del MERCOSUR que regirá hasta el fin del período de adecuación final del mercado común (2006), se incluyó un órgano destinado específicamente a dar representación a los sectores económicos y sociales de los estados partes -el Foro Consultivo Económico y Social- de cuyo análisis nos ocuparemos más adelante."⁸

Los mismos autores definen el concepto de participación social en este contexto como:

"La participación social, en el nivel que nos ocupa, puede ser definida como un conjunto organizado de acciones tendientes a aumentar el control sobre recursos, decisiones o beneficios por parte de un grupo de personas o grupos sociales que tienen niveles de injerencia relativamente menores dentro de una comunidad u organización. En tal sentido, en una primera instancia no debería desconocerse el carácter representativo de determinadas acciones espontáneas desarrolladas por actores de la SC, en el entendido de que no debe confundirse a ésta con las organizaciones que la representan. Sin embargo, estando inmersos en un proceso con racionalidad jurídico-política como el MERCOSUR, aparecen niveles mínimos de organicidad como requisito indispensable para que dichas acciones puedan desarrollarse con cierto grado de permanencia y lograr algún nivel de eficacia. De allí entonces que este repaso de la acción de la SC en el contexto del MERCOSUR sólo atienda a algunas de las expresiones de participación social que pueden estar dándose en este proceso de integración, en especial aquellas que presentan un nivel de organicidad de alcance regional. No puede ignorarse empero que existen numerosos sectores de la SC aún no representados en ámbitos regionales ni nacionales de los Estados miembros del MERCOSUR. Los mismos presentan un grado importante de dispersión, por lo que no es sencillo reconocer representatividad a agrupación alguna."⁹

El tema allí planteado, de que son pocos los actores sociales representados, y que además, hay evidencia para suponer que hay muchos más que están fuera, representa todo un desafío.

En un análisis de actores de quienes participan del proceso de integración del MERCOSUR, se pueden identificar:

En un primer nivel de decisión:

- La tecnoburocracia negociadora.
- El sector de la gran empresa nacional o transnacional, de importante peso en la toma de decisiones.

8. Jorge Balbis, Romeo Perez, Giorgina Santangelo. Participación de la sociedad civil en el proceso de Integración Mercosur: ¿Una tarea exclusiva para políticos?"

9. Ibidem.

En un segundo nivel de decisión:

- El sector de las pequeñas y medianas empresas, sector estratégico vinculado a procesos de terciarización de las grandes empresas, así como a segmentos de mercados específicos para estas empresas.
- Los sindicatos de trabajadores, preocupados por los niveles de empleo, las nuevas relaciones laborales, seguridad social regional y las migraciones de mano de obra.

En un tercer nivel de decisión:

- Las cooperativas (11900 con 16 millones de asociados en el MERCOSUR), preocupadas por las asimetrías en temas de registro, fiscalización, tributos, y la propia definición del acto cooperativo, muchos de los temas que son compartidos por las PYMES.
- Las Organizaciones No Gubernamentales. Preocupadas por la creación de formas de participación de la sociedad en el proceso de integración.
- Foro de Mujeres del MERCOSUR.
- La Red de MERCOCIUDADES, de las cuales nos extenderemos con mayor profundidad por ser un actor local de relevancia.

Los escenarios de la participación social en el MERCOSUR han sido básicamente dos:

1. el Sub-Grupo de Trabajo No. 10, sobre asuntos laborales, empleo y seguridad social, del cual han participado el actor gubernamental, el empresarial y el sindical, y
2. el Foro Consultivo Económico y social. Este es el órgano de representación de la sociedad civil en el MERCOSUR y por ende, su ámbito institucional de participación por excelencia. Fue creado a través del protocolo de Ouro Preto en 1994 y de hecho su instalación se demoró hasta fines de 1997. La gran interrogante es conocer en qué medida este Foro de la sociedad civil influye efectivamente en el proceso de integración.

"Tal como se lo define en el Protocolo, el Foro es un órgano representativo de los sectores económicos y sociales, y es el único de la estructura institucional del MERCOSUR

representante del sector privado. Está integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte y hasta hace poco tiempo el mismo estaba compuesto por trabajadores y empresarios, aunque poco a poco se han ido incorporando otros sectores de la sociedad como los consumidores, cooperativistas, profesionales universitarios y mismo ONGs (como en el caso de la sección uruguaya), etc. En realidad fueron las organizaciones sindicales y las cámaras empresariales de los cuatro países quienes tomaron la iniciativa de constituir el Foro a partir de lo dispuesto por el Protocolo de Ouro Preto. Así comenzaron por formar 'Secciones nacionales' del órgano, cada una con su propia conformación, no necesariamente, igual a las otras. Definieron que cada 'sección nacional' designaría nueve representantes al FCES del MERCOSUR, el que, de tal forma, suma un total de 36 miembros. En cada representación nacional se respeta el principio de paridad numérica entre representantes de empleadores y trabajadores. Observado este principio, cada 'sección nacional' determina si incluye a otros sectores (consumidores, cooperativas, ONGs, etc.), así como -en caso afirmativo- el peso de éstos en la respectiva delegación.

La incorporación de nuevos actores sociales debería ampliar la representatividad del Foro más allá del ámbito de las organizaciones de empleadores y trabajadores así como influir incluso en la propia agenda de discusión del Foro. Sin embargo, ni la ampliación a otros sectores ha sido tan rápida ni abierta como sería de desear, ni la agenda de los temas sociales parece haber avanzado mucho más allá de las cuestiones estrictamente laborales.

Teniendo presente su función consultiva, entre los cometidos del Foro figuran:

- Pronunciarse dentro del ámbito de su competencia, emitiendo recomendaciones, sea por iniciativa propia o sobre consultas que le realicen otros órganos del MERCOSUR.
- Cooperar activamente para promover el progreso económico y social del MERCOSUR, orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social.
- Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas de integración.

- Proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración.
- Realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos sobre cuestiones económicas y sociales relevantes para el MERCOSUR.
- Establecer relaciones y realizar consultas con instituciones nacionales o internacionales públicas o privadas.
- Contribuir a una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el MERCOSUR y difundiendo su dimensión económico-social, etc.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Plenario del Foro puede constituir comisiones técnicas especializadas, grupos de trabajo y otros órganos que estime pertinentes para el estudio, análisis y elaboración de propuestas e informes que apoyen sus decisiones. A tales fines, el Foro ha establecido cuatro áreas temáticas, y cada una de éstas contiene una variedad de asuntos que son de su competencia, de particular gravitación en el proceso de integración, conforme el siguiente detalle: Área temática 1: consolidación de la Unión Aduanera; 2: profundización del proceso de integración; 3: relaciones externas del MERCOSUR y 4: aspectos sociales de la integración".¹⁰

En este plano es todavía incipiente la participación de la sociedad civil en el proceso. Sin embargo, es notorio que el concepto de participación de la sociedad ha sido interpretado y percibido de diferentes formas por los actores.

Los autores señalados señalan algunos ámbitos para ello, la creación de resoluciones por consenso, empresarios escuchando a sindicalistas y promoviendo resoluciones en común, la incorporación de los actores sociales no sindicales, etc. Señalan que es necesario dotar a la participación de la sociedad civil de "más MERCOSUR", propiciando instancias y espacios de interrelación que involucren a más actores. Es en ese sentido que los actores propiamente locales, han tenido poca o nula participación en el proceso, como tales.

A nivel de actores locales, los avances más significativos se han dado en los acuerdos entre los municipios de la región, congregados en la Red Mercociudades.

Mercociudades es la red que reúne a las Alcaldías, Intendencias Municipales y Prefeituras de los centros urbanos del MERCOSUR. Su objetivo principal es fortalecer el papel de las administraciones locales como contrapartida lógica y natural del proceso de integración regional iniciado en los años noventa.

Uno de los principales problemas que ha presentado el MERCOSUR desde su fundación es la distancia entre sus centros de decisión y las problemáticas particulares de los habitantes de las ciudades. En virtud de que la mayoría de las medidas adoptadas a nivel regional tienen un impacto primordial en las ciudades, los gobiernos locales no podían permanecer ajenos a dichos procesos. La creación de Mercociudades supuso entonces una respuesta de los municipios ante los complejos procesos de integración regional.

El 7 de marzo de 1995, durante un "Seminario sobre el MERCOSUR" realizado en la ciudad de Asunción, las principales ciudades de la región se expresaron en la llamada "Declaración de Asunción", enfatizando la necesidad de crear una RED que permitiera a las autoridades locales la participación en la toma de decisiones relativas a la integración regional, idea que se hace efectiva en la Primera Cumbre de Alcaldes de Mercociudades, realizada en la misma ciudad en el mes de noviembre de ese año. A partir de entonces, la Red Mercociudades realizó anualmente Cumbres de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos, en las ciudades de Porto Alegre (1996), Córdoba (1997), Montevideo (1998), Belo Horizonte (1999), Rosario (2000) y Valparaíso (2001).

Mercociudades está integrada por las capitales de los países del MERCOSUR, las ciudades con más de 500 mil habitantes y las ciudades que, por su significación geográfica e interés integracionista, puedan contribuir con los fines estipulados en sus Estatutos, y cuyos gobiernos hayan sido electos democráticamente. En la actualidad, Mercociudades está integrada por 92 ciudades, 63 en calidad de miembros plenos y 29 en calidad de miembros postulantes. En total, estas ciudades reúnen a más de 72 millones de habitantes.

10. Ibidem.

En la Declaración se señalaba:

1. Una de las modalidades que ha adoptado la apertura económica de América Latina se expresa en la integración regional de bloques de países con el doble objetivo de aumentar el comercio y la competencia entre los mismos y fortalecer posiciones negociadoras en el mercado internacional. El MERCOSUR, como una de las expresiones más relevantes de la integración, ya hace sentir sus efectos en aspectos tales como la inversión, infraestructura, migraciones, empleo, medio ambiente y otros.
2. La transformación de los territorios nacionales de los cuatro países en una sola región integrada y un solo mercado, alterará inevitablemente la relación hasta ahora vigente entre las ciudades y sus respectivas áreas de influencia, que en muchos casos estaba condicionada por límites fronterizos y la compartimentación y las diferencias de mercados, reglamentaciones y restricciones a la circulación de bienes y agentes económicos entre país y país.
3. El marco en el que habrán de desarrollarse las políticas urbanas se ha modificado drásticamente. La capacidad de adaptación a los requerimientos de los mercados internacionales, la flexibilidad de las estructuras productivas y comerciales y la capacidad de insertarse en redes determina -actualmente y sin necesidad de esperar la llegada del próximo siglo- el éxito o fracaso de las ciudades. Atraer inversiones, generar empleo y renovar la base productiva de la ciudad empiezan a constituirse en pautas decisivas para las estrategias urbanas actuales.
4. En América Latina, los procesos de democratización política y de descentralización del Estado revalorizan el papel de las ciudades y de los gobiernos locales. Sin embargo, estas mismas ciudades se han enfrentado a limitaciones derivadas de los efectos sociales de las políticas de ajuste económico, a la insuficiencia de los recursos públicos, la débil integración social urbana y la escasa cooperación entre los sectores público y privado.
5. Las ciudades del MERCOSUR deben responder a cinco tipos de retos: la renovación o reconversión

de la base productiva de la ciudad, la generación y el mantenimiento de infraestructura urbana adecuada, la garantía de niveles aceptables de calidad de vida, la articulación de mecanismos viables de integración social y el logro de un umbral de gobernabilidad que haga posible una administración efectiva de los procesos urbanos.

Por tanto, y atendiendo a la nueva trama territorial MERCOSUR, la integración regional y las exigencias emergentes que abren necesidades que ya o pueden ser encaradas aisladamente".

Y agregan:

1. Las ciudades del MERCOSUR deben reclamar el derecho a ejercer su rol activo y autónomo respecto de los gobiernos nacionales, en competencias relacionadas a la integración regional.
2. En segundo lugar, se vuelve imperiosa la necesidad de volver más eficientes los canales de comunicación, el intercambio de datos y la actualización de información compartida.
3. En tercer lugar, surge el requerimiento de establecer las bases para diseñar políticas urbanas que sean compatibles dentro de la nueva realidad regional, con experiencias y necesidades que en muchos casos, son complementarias.
4. En cuarto lugar la exigencia de formular un modelo integrado que se corresponda con la estructura puesta en marcha por el MERCOSUR, y haga posible por tanto la inserción del conjunto de ciudades a dicho sistema regional".

La descentralización del Estado y el desarrollo local no han jugado papel relevante alguno en el proceso de integración. No ha sido considerado como relevante, ya que las acciones han estado pautadas por una lógica vertical y sectorial, propia del centralismo, en oposición a una lógica horizontal y territorial, de redes, como las que pueden jugar los actores locales.

Sobre hacia dónde caminar en este marco, Arocena señala:

(...) "La única forma de abordar este problema de la globalización y del desarrollo local, es diciendo que

probablemente, porque estamos en un proceso de globalización creciente en el mundo contemporáneo, más que nunca es importante la afirmación de los referentes locales y regionales". "Una posición con la que estoy de acuerdo, parte de considerar que el problema básico de la sociedad de la que provenimos es el problema de la uniformización. Hoy cada modelo de auto, a diferencia de todos los coches negros de la Ford, tiene innumerables variaciones. La uniformización está en crisis y sin embargo, esta todavía en nuestras mentes. Creo que la única forma de resolver la tensión global-local es afirmándola. Justamente, lo fundamental de los procesos de desarrollo local es lograr al mismo tiempo, la especificidad de lo local con la integración necesaria en los procesos que trascienden las sociedades locales y regionales, es decir, con la integración necesaria de esos procesos a una economía y a una sociedad que es necesariamente nacional, necesariamente supranacional y necesariamente planetaria (...)"

(...) "La capacidad que tendremos los seres humanos de defender la diferencia dentro de un modelo global de planetarización, es el desafío fundamental de la sociedad contemporánea.

Si el problema central es la articulación entre lo global y lo local; podemos hablar de identidades locales, de identidades regionales. Esto quiere decir también que estamos pensando en términos alternativos, es decir, que no nos estamos contentando con reproducir el desarrollo del que venimos, estamos intentando vislumbrar en esta nueva situación cuáles son las características de una posible alternativa a los modelos de desarrollo (...)" "el camino va por la articulación entre lo global y lo local".

(...) "El fenómeno de lo pequeño y lo mediano en términos de estructura productiva, es un fenómeno muy característico de nuestra época. Sin embargo la pequeña y mediana dimensión por si sola no haría nada, se encontrarían con todos los obstáculos (aislamiento, incapacidad de inserción en redes). Es necesaria la reestructuración en redes. La red es un concepto global, pero tiene la ventaja de que no uniformiza, sino que acepta a la pequeña y mediana dimensión, la incluyen con todas sus características y le da la posibilidad de intercone-

xión, de la intercomunicación, de salir del aislamiento, de integrarse a las redes del mundo contemporáneo (...)"

"El desarrollo local pasa por el éxito que logremos en gestionar las diferencias. ¿Cuáles? La público-privada por ejemplo. El concepto de lo público no ligado a lo estatal, la necesidad de redimensionar la relación público-privada. Las lógicas diferentes entre lo nacional, regional, local. Estas lógicas deben ingresar en un cauce de articulación y de negociaciones que les permita salir de la oposición pura (...)" "Otra diferencia a gestionar: lo técnico y lo político. La negociación entre ellos marca dificultades; en primer lugar, tienen tiempos diferentes. El tiempo técnico es diferente del tiempo político. También hay diferencias entre lo económico y lo social. También estas lógicas deberán articularse adecuadamente para pensar en términos de desarrollo. Se necesitan lógicas socio-culturales en acción".

"...Siempre hay puntos cruciales, en torno a los cuales es necesaria la pluralidad de actores. Estamos en una lógica inclusiva y no exclusiva. Creo que tenemos que cuidarnos de la utopía del modelo nuevo, que todo lo explica. No estamos en eso, simplemente buscamos a tientas caminos alternativos, partiendo del análisis lo más real posible de la realidad contemporánea".¹¹

Entiendo que allí hay algunos elementos por los cuales caminar.

Si bien el proceso de desarrollo del MERCOSUR se ha olvidado, ha obviado lo local, es necesario no caer en la ley del péndulo, por la cual ahora todo vaya a tratar de ser resuelto desde esta dimensión.

¿De qué manera pueden la descentralización y el desarrollo local constituirse en motores de la integración regional?

Algunas tesis al respecto, desde la experiencia del MERCOSUR:

1. Rescatar la complejidad del mundo contemporáneo, sus multidimensionalidades y lógicas. No es posible

11. José Arocena. Conferencia sobre Desarrollo Local y Regionalización. Florida, Uruguay, Agosto de 2001.

- pensar el desarrollo sin considerarlo desde la multiplicidad de abordajes posibles.
2. Ruptura de la lógica vertical y sectorial de acción, que llevan a acuerdos "marco" en lo económico que no tienen ninguna vinculación con los problemas sociales de las grandes mayorías, en términos de desempleo, pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.
 3. Incorporación de más actores al proceso de manera de considerar a aquellos ámbitos locales y regionales donde se crea la riqueza y donde la gobernabilidad es tangible.
 4. Favorecer la tendencia de que la integración regional sea favorable a la inclusión, la integración, la desaparición de las desigualdades sociales y el fortalecimiento de la diversidad, el "otro desarrollo".
 5. La integración regional tiene como correlato la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales así como de regiones nacionales. Los cambios continuos exigen el replanteamiento de la relación Estado-Sociedad y nuevas formas de participación ciudadana. Se requiere de más sociedad y mejor Estado, una discusión y acción más lúcida e integral en cuanto a la "reforma del Estado", superando el reduccionismo de la privatización. Las medidas para mejorar la gestión pública y desencadenar procesos de desarrollo sostenible, deben ser endógenos, es decir, partir de las peculiaridades y especificidades (culturales, históricas, ambientales, económicas) de nuestras sociedades y territorios. No hay "consensos" ni recetas para el desarrollo.
 6. Un ámbito prioritario de acción es la generación de oportunidades de empleos, lo cual exige una clara política estatal de desarrollo, para fomentar el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, la formación y capacitación continua de una acción lúcida y progresista de los sectores empresariales, priorizando el fortalecimiento y ampliación de los mercados locales.
 7. La sociedad civil debe fortalecerse a partir de la acción sinérgica y articulada. Su fortalecimiento es condición esencial para gobiernos locales consistentes.
 8. La cooperación internacional ha aportado en procesos de cambio, no obstante, resulta necesario fortalecer sus orientaciones y criterios en función a las necesidades de los protagonistas.
 9. La identidad local debe ser conservada y fortalecida. Sin embargo, no resultan apropiadas las posturas nacionalistas, que se cierran a lo foráneo. Hay que combatir y superar la comunicación vertical, tendencia creciente y actual, para buscar el diálogo entre culturas.
 10. No oponer los procesos regionales y locales a los nacionales supranacionales. Se trata de dos dimensiones del desarrollo que habrá que considerar desde sus lógicas, y, en todo caso habrá que construirlas.
 11. La integración regional supone la construcción de un aparato de gobierno y de mecanismos comerciales, pero sobre todo, supone la construcción de nuevos territorios. En ese sentido, las dimensiones económica, social, política y ambiental deben ser igualmente consideradas.
 12. Fortalecer los gobiernos locales como ámbitos de gobierno de la integración, en su rol estratégico para el desarrollo.
 13. Los gobiernos municipales y las Asociaciones de Municipios son un actor clave en la integración regional. El movimiento municipalista latinoamericano tiene sin embargo, un largo camino que recorrer para alcanzar sus objetivos: el desarrollo de la autonomía local como dimensión clave de la democratización política.
 14. El ámbito local permite desarrollar nuevas formas de participación política, social y cultural, que reconstruyan las identidades colectivas y generen ilusiones y proyectos movilizadores de la colectividad. Algunas experiencias recientes como los presupuestos participativos, los planes estratégicos o la movilización de recursos e iniciativas a partir de grandes eventos son una prueba de las potencialidades de la democracia local.

Globalización, Integración y Desarrollo Local. Notas para una Reflexión

Alberto Enríquez Villacorta

Coordinador de Secretaría Técnica de CONFEDELCA

San Salvador, El Salvador, noviembre de 2001

Introducción

Estas notas no son una conferencia estructurada ni un artículo. Son notas y apuntes para estimular y contribuir al debate en la Mesa sobre "Globalización, Integración Centroamericana y Desarrollo Local" de esta Conferencia.

La globalización: un desafío insoslayable

Modernizar y globalizar parecen ser los objetivos centrales de las políticas que han asumido los gobiernos de los países centroamericanos. Ambos son concebidos como parte de un mismo proceso: rechazar las intervenciones, calificadas como "ilegítimas", del Estado en la economía y eliminar los obstáculos a lo que se llama la acción de libre mercado, que se supone es posible lograr. Privatizar, desregular, abrirse a la competencia externa, son vistas y presentadas por la mayoría de gobiernos y gremiales de las grandes empresas como "medidas técnicas", desprovistas de contenido político, capaces de poner a nuestras economías en ruta del desarrollo y la equidad, después de lo que se califica como fracaso de las políticas "estatistas" vigentes entre el fin de la segunda guerra y el decenio recién pasado.

Algo pertinente, es recordar que el único enfoque posible para la comprensión de los procesos de desarrollo es el enfoque histórico. Tal enfoque nos obliga a matizar el análisis de estos, partiendo de la necesidad de diferenciar aquello que ha fracasado, y lo que habiendo sido adecuado en un momento dado, se ha vuelto obsoleto, inadecuado frente a nuevas condiciones que muchas veces su mismo éxito ha ayudado a crear.

Hay una verdad que frecuentemente se olvida incluirla en el análisis, lo que origina que algunos actúen con sorpresa frente a la globalización y es que el capitalismo surge, como proceso histórico, con una vocación de internacionalización; no se puede concebir el capital sin esa vocación, dejando de lado su innata tendencia globalizadora.

Desde la contemporaneidad de su surgimiento con los grandes "descubrimientos" (que no es casual), hasta nuestros días, el capital ha venido internacionalizándose progresivamente, creando en ese proceso las condiciones que permiten, después de la revolución tecnológica acontecida en el siglo pasado, lo que hoy llamamos globalización.



Alberto Enríquez Villacorta, Coordinador de Secretaría Técnica de CONFEDELCA

Un ejercicio que puede ayudar a reforzar esto, es hacer una re lectura de Marx y Engels en el Manifiesto Comunista escrito en 1848, haciéndole algunos pequeños cambios en el texto:

"Espoleadas por la necesidad de dar cada vez mayor salida a sus productos, las grandes empresas (1) recorren el mundo entero. Necesitan anidar en todas partes, establecerse en todas partes, crear vínculos en todas partes.

Mediante la conquista (2) del mercado mundial, las empresas multinacionales están dando (3) un carácter cosmopolita a la producción y al consumo de todos los países. Con gran sentimiento de la gente conservadora (4), se ha quitado a la industria su base nacional. Las antiguas industrias nacionales han sido destruidas y están destruyéndose continuamente. Son suplantadas por nuevas industrias, cuya introducción se convierte en cuestión vital para todas las naciones civilizadas, por industrias que ya no emplean materias primas nacionales (5), sino materias primas venidas de las más lejanas regiones del mundo, y cuyos productos no solo se consumen en el propio país, sino en todas las partes del globo. En

lugar de las antiguas necesidades, satisfechas con productos nacionales, surgen necesidades nuevas, que reclaman para su satisfacción productos de los países más apartados y de los climas más diversos. En lugar del antiguo aislamiento y la autarquía de las regiones y naciones, se establece un intercambio universal, una interdependencia universal de las naciones. Y esto se refiere tanto a la producción material, como a la intelectual. La producción intelectual de una nación se convierte en patrimonio común de todas. La estrechez y el exclusivismo nacionales resultan de día en día más imposibles; de las numerosas literaturas nacionales y locales se forma una literatura universal.

Merced al rápido perfeccionamiento de la tecnología (6) y al constante progreso de los medios de comunicación e informática (7), las empresas multinacionales (8) arrastran a la corriente de la civilización a todas las naciones, hasta las más bárbaras. Los bajos precios de sus mercancías constituyen la artillería pesada que derrumba todas las murallas de China y hace capitular a los bárbaros más fanáticamente hostiles a los extranjeros. Obliga a todas las naciones, si no quieren sucumbir, a adaptarse a la globalización adoptar la economía de mercado (9), las constriñe a introducir la llamada civilización, es decir, a globalizarse (10). En una palabra: se forja un mundo a su imagen y semejanza.

Las grandes empresas (11) están sometiendo el campo a la ciudad. Se han creado urbes inmensas; ha aumentado enormemente la población de las ciudades en comparación con la del campo, sustrayendo una gran parte de la población de la tranquila (12) vida rural. Del mismo modo que ha subordinado el campo a la ciudad, se están (13) subordinado los países atrasados (14) a los países civilizados, los pueblos campesinos a los pueblos citadinos (15), el oriente al occidente."¹²

Durante buena parte del Siglo XX, la existencia de dos mundos con objetivos de dominio mundial, uno de los cuales proclamaba su rechazo al capitalismo, se constituyó en un obstáculo a la vocación planetaria del capital. Sin embargo, el derrumbe del socialismo elimina ese obstáculo. Los avances tecnológicos por su

parte, abren posibilidades de aceleración hasta hace poco insospechadas.

Lo que hoy llamamos *globalización* es mucho más que apertura comercial e inversión externa; es una realidad que no sólo influencia distintos aspectos de la vida económica, sino trasciende a aspectos políticos y sociales con alto grado de complejidad.

Las relaciones dialécticas entre el Estado-nación y un naciente Estado planetario comienza a ser tema central en las ciencias sociales, y son vistas como el inicio de un proceso que va a vivirse por largo tiempo.

La globalización es política, tecnológica y cultural, además de económica. Se ha visto influida sobre todo, por cambios en los sistemas de comunicación, que datan apenas de los años 60.

El primer satélite comercial se lanzó en 1969. Hoy hay más de 200. Por primera vez en la historia es posible la comunicación instantánea de esquina a esquina del mundo.

Y como señala Giddens, "la comunicación electrónica instantánea no es solo una forma de transmitir noticias o información más rápido. Su existencia altera la textura misma de nuestras vidas, seamos pobres o ricos. Algo ha cambiado en la esencia de nuestra experiencia cotidiana cuando puede ser más conocida la imagen de Nelson Mandela que de nuestros vecinos".¹³

Es un error pensar que la globalización concierne solamente a los grandes sistemas como el orden financiero mundial. Es también un fenómeno que influye en los aspectos íntimos y personales de nuestras vidas. Los sistemas familiares tradicionales están transformándose, o en tensión, en muchas zonas del mundo.

12. Cita: Marx, Carlos y Engels, Federico, "Manifiesto del partido comunista" (1848), México, editorial Fontamara, primera edición, 1988, 61 pp. Además de: <http://www.marxists.org/espanol/m-e/index.htm>

(1) la burguesía, (2) explotación, (3) la burguesía han; reaccionarios; (5) indígenas; (6) (los instrumentos de producción); (7) la burguesía; agregado mío; (8) burguesía; (9) modo burgués de producción (10) hacerse burgueses (11) burguesía ha; (12) al idiotismo de la; (13) ha; (14) bárbaros o semibárbaros; (15) burgueses.

13. Giddens, Anthony: Un Mundo Desbocado. Los efectos de la Globalización en nuestras vidas. Pág. 24. Taurus. México. Agosto 2001.

La globalización es, pues, *una serie compleja de procesos y no uno solo*. La globalización no sólo presiona hacia arriba, sino también hacia abajo, creando nuevas presiones a la autonomía local.

Por *globalización* -escribe Martín Aalborg- "no se entienden sólo cosas técnicas ni económicas, como tampoco se trata en modo alguno sólo de la principal reivindicación que plantean los directores de las empresas y los jefes de los gobiernos. Es todo esto, pero al mismo tiempo es algo mucho más importante. *Se trata de cómo tú y yo vivimos nuestras propias vidas*".¹⁴

Y Mark Poster pregunta "cuando hablo directamente, o a través del correo electrónico, con un amigo de París mientras estoy sentado en California, cuando sigo la pista de sucesos políticos y culturales por todo el planeta sin salir de mi casa, cuando gobiernos y empresas de todo el planeta emplean datos personales míos sin que yo lo sepa y lo pueda impedir, cuando compro desde mi casa a través del ordenador....¿dónde estoy realmente?...y quién soy....?".¹⁵

De acuerdo a esto, la globalización, plantea:

Un proceso de creciente interdependencia de las economías del planeta derivado de la internacionalización de los procesos productivos, comerciales y financieros ocurrida principalmente durante los últimos 30 años.

Sus manifestaciones son:

- Características productivas muy singulares. La desagregación de los procesos productivos permite concebir al planeta como el espacio de la manufacturación de muchos bienes. La cibernética permite formas de control empresarial -distintas del pasado- que vuelven posible el manejo de esos procesos productivos mundiales desde centros muy definidos, generalmente en los países centrales.
- Nueva división internacional del trabajo.
- Mundialización de los servicios:
- Posibilidad de hacer transacciones comerciales y financieras sin necesidad de que se produzcan el desplazamiento del proveedor o del comprador.

- Las finanzas se han vuelto ya una realidad mundial: desde una computadora en la casa de un agente financiero pueden hacerse inversiones en cualquier país del mundo, en tiempos muy cortos.
- Posibilidad de conocer el comportamiento de los mercados mundiales a través de redes de información.

Necesidad de un re planteamiento de la soberanía económica y política.

Hay una clara pérdida de autonomía de decisión de los gobiernos: crisis de los modelos proteccionistas.

Aquí vale la pena mencionar, aunque está menos analizada, la tendencia a la construcción de un Estado Mundial. La conversión de los organismos de Bretton Woods en protoministerios de finanzas y de economía del mundo les va dando un papel creciente como reguladores y determinadores de las políticas económicas y financieras de la mayoría de los países.

En tanto, la realidad del mercado mundial es cada vez más monopolística y es dominado en buena medida por empresas que han planetarizado su producción y que por ello requieren de libertad de movimiento a nivel mundial y unificación del espacio económico donde actúan, lo que no es ajeno ni a las presiones para la eliminación arancelaria, ni al requerimiento de entes mundiales garantes de las reglas del juego de la economía y de la seguridad de la inversión.

Reestructuración territorial a nivel mundial y a nivel de cada país.

La globalización convive con una injusticia a veces poco dimensionada en su alcance y profundidad: la del desequilibrio entre países ricos y países pobres. No es que esos desequilibrios hayan sido causados por la globalización, pero muchos estudios e indicadores revelan que la globalización ha venido ahondado estas diferencias.

El encuentro inter cultural cada vez más amplio y profundo, con sus consecuencias en términos de cuestionar esquemas de pensamiento y tradiciones

14. Beck, Ulrich: *Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Pág. Ediciones Paidós Ibérica, S.A. 1998. Buenos Aires, Argentina.

15. Idem. Pág. 146

ancestrales. Este es un tema de discusión cada vez más frecuente y es la realidad cotidiana de una buena parte de la población de la tierra.

¿Cómo van a responder los países centroamericanos a esas nuevas realidades que les plantean nuevos y enormes desafíos y que, sin duda exigen un cambio de modelo de desarrollo?

Comencemos por subrayar que no hay formas unívocas, técnicas de enfrentar los problemas del desarrollo. Las decisiones de política económica requieren sin duda de un contenido técnico que plantee las distintas opciones técnicamente viables pero son las relaciones políticas y sociales, las relaciones fácticas de poder en una sociedad dada, las que en última instancia van a determinar la opción escogida.

Eso requiere una clara comprensión del carácter del proceso con la conciencia de que no pueden enfrentarse los problemas que plantea si los queremos analizar ahistóricamente. No basta con calificar de fracasado lo hecho en el pasado y plantear como decisiones "técnicas" las propuestas hacia el futuro.

Es importante registrar que en Centroamérica han venido tomando cuerpo dos corrientes extremas y contradictorias frente al proceso y fenómeno de la globalización: una que postula que la globalización es portadora de todas las bondades del desarrollo y la otra que la condena por ser la portadora de todos los males.

Sin embargo, como señala Carlos Fuentes, "cada vez se extiende más la convicción de que la globalización no es ni un monstruo ni un valor en sí. Es un hecho. Gobernada, la globalización es una oportunidad,. Sin gobernanza, puede desembocar en la anarquía, la miseria y la violencia. No oculto ni por un instante los males de la globalidad. Pero niego dos políticas: la del avestruz, que esconde la cabeza en la arena. Y la del toro, que entra a destruirlo todo en la cristalería".¹⁶

Por ello, de lo que se trata es, por una parte, de comprender a fondo el proceso y el fenómeno de la globalización y por otra, buscar la forma de "hacer válida una globalidad de derechos y obligaciones compartidas, de acuerdo con la certeza de que **no hay globalidad que valga sin localidad que sirva**".¹⁷

La integración centroamericana

A la luz de esta concepción, los desafíos de la globalización no se pueden reducir a los económicos, mucho menos a los comerciales. La globalización, el entorno internacional, presenta desafíos sin precedentes a los países centroamericanos y en ese mismo sentido le abre oportunidades en las diferentes dimensiones de la vida de las sociedades y no solamente en una de ellas.

Dada su envergadura, la globalización está provocando a lo largo y ancho del mundo, fenómenos de asociación de países. Algunos unidimensionales y estrictamente comerciales, como la conformación de bloques al estilo NAFTA en el norte de América y el MERCOSUR en el sur. Otros más integrales como la Unión Europea.

Para los países centroamericanos, la integración es una respuesta necesaria a la globalización, pero de cara a dinamizar el desarrollo de los países. La integración regional no es un fin en sí misma. Es un medio para lograr, en última instancia, mejores condiciones de vida para la población, para las sociedades de todos y cada uno de los países. Esto parece muy elemental, pero suele olvidarse con mucha frecuencia.

Adicionalmente, es lo que explica por qué integración y política e integración y sociedad, integración y cultura están tan íntimamente vinculados.

Por ello, la integración regional no se puede reducir a uno solo de sus componentes, el comercio, como parece ser el planteamiento de algunos gobiernos y empresarios de la región actualmente. Deberá ser un proceso multidimensional que tienen que ir más allá de una zona de libre comercio e incorporar dimensiones sustanciales sobre las que en última instancia descansan todos los emprendimientos colectivos de esta naturaleza: la dimensión política, la dimensión social, la dimensión ambiental y la dimensión cultural.

Un proceso de integración regional, así planteado, alterará sustantivamente los escenarios tradicionales, provocando un cambio de posición en favor de un esquema compartido de responsabilidades recíprocas.

16. Fuentes, Carlos: Las dos caras de la Globalización: La Prensa Gráfica, El Salvador. 23 de marzo 2002. Pág.46.

17. Idem.

La integración no debe verse, por tanto, sólo como un acuerdo de comercio -aunque el comercio sea la locomotora que moviliza el tren, como ha sido tantas veces repetido-, sino como una respuesta integral a interrogantes formuladas por gobiernos y países: ¿Hacia dónde ir? ¿Con quiénes? ¿Previendo qué situaciones futuras? Preguntas que están en la base de los procesos, junto con estrategias comerciales y económicas.

Desde el punto de vista de la responsabilidad pública, la integración debe buscar estrategias y programas para evitar que haya territorios excluidos o perdedores, con las consecuencias de exclusión, confrontación, etc.

Es importante subrayar que la Integración Centroamericana tiene, en primer lugar, un papel que cumplir en el desarrollo económico de nuestros países. Debemos considerar al mercado regional como "nuestro mercado interno". Aún sin mayor respaldo gubernamental en los años pasados y aunque muchos la consideraron una realidad muerta, hemos presenciado la consolidación de actores regionales y la realidad está obligando a los gobiernos a reconsiderar su posición, la integración es una realidad en marcha. Los empresarios se están regionalizando, están usando a CA como su espacio de acción, y eso exige una política seria frente a la Integración, y la conformación de una institucionalidad clara y funcional que supere la confusa proliferación de órganos y organismos provocada por los últimos protocolos.

Es necesario reconocer, además, que como región somos más capaces de negociar tanto con gobiernos como con empresas. Esto acrecienta los desafíos que enfrenta la región en cuanto tal, pues implica negociar entre los centroamericanos diseñando una estrategia regional a través de un compromiso que parta del conocimiento y reconocimiento de las necesidades estratégicas de cada uno de ellos, aceptando que en el período reciente los países centroamericanos se han diferenciado mucho más de lo que ya eran diferentes a finales de los años 50 y principios de los 70, cuando se definió la integración del pasado. Las bases materiales del dinamismo de las economías centroamericanas presentan disimilitudes importantes.

Pero la dimensión económica es solamente un aspecto de la integración.

Finalmente, la integración, para ser una realidad en este sentido integral y multidimensional, debe incorporar a cada país con todos sus territorios. Y un componente fundamental debe ser la reducción creciente y sostenida de los desequilibrios territoriales en la región.

El desarrollo local

Ante esta situación, Centroamérica está en una encrucijada extremadamente difícil, dado que existen en la región y en cada uno de los países fuertes desequilibrios territoriales y hay muchísimos territorios que carecen de la mínima masa crítica para poder entrar a la competencia.

Esto ha sido producto de los modelos de desarrollo que se han impulsado hasta ahora. Los países centroamericanos se encuentran con un modelo de desarrollo agotado. La crisis del café ha puesto la estocada final.

Esto exige plantearse la globalización y la integración Centroamericana como retos nacionales, pero también como retos para cada uno de los territorios (sub nacionales). Estos incluyen no sólo a los gobiernos locales, sino también a los otros actores del desarrollo local como productores, empresarios y sociedad civil.

En este marco es preocupante que no haya hasta el momento un enfoque serio de las implicaciones que la globalización va a tener para los países centroamericanos y aún menos para cada uno de los territorios.

Los países centroamericanos no son viables ni como economías ni como entidades políticas, al margen de los procesos mundiales dominantes, pero tampoco prescindiendo del desarrollo de todos sus territorios.

Esto implica la necesidad y urgencia de un profundo cambio en la concepción y enfoque de la integración centroamericana, en su diseño y en su implementación, pues no sólo debe asumir como uno de sus objetivos estratégicos la reducción de los desequilibrios territoriales, sino deben participar en ella los gobiernos nacionales y las grandes empresas, sino se deben incorporar también los actores locales, gobiernos, empresarios y sociedades civiles. Todos en calidad de sujetos que se involucran tomando parte en las decisiones fundamentales.

Algunos desafíos que se desprenden de este cambio son:

- Incorporar el desarrollo local y la descentralización de los Estados como factores dinamizadores de la Integración centroamericana.
- Que las municipalidades y demás actores locales comprendan y asuman que deben involucrarse de manera concertada y decisiva a la construcción de la región centroamericana. Esto los compromete a conocer la temática, dominarla y aportar con creatividad y audacia.
- Leer desde esta nueva lógica algunos elementos comunes a nivel mundial, algunos fenómenos que se generalizan y que abonan a entender el Desarrollo Local como una oportunidad y como una necesidad:
- Las migraciones enormes, que se viven en Estados Unidos y Europa, en América Latina y África de manera similar y que se constituyen en un problema global, que tiene a la base, justamente, la ausencia de procesos de desarrollo en los países de origen
- El agotamiento del mercado de consumo. Si los países pobres se siguen empobreciendo, la capacidad de consumo baja y se acaban las posibilidades de negocios para los países y empresas del primer mundo.
- Y, de nuevo, la vía más segura para resolver este problema, que han comenzado a ver y plantear el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, es la dinamización de los mercados locales, la dinamización de lo local.
- La constitución de **fondos, programas y proyectos** orientados a potenciar las capacidades locales en los territorios más débiles. No es cierto que el eje de carreteras, puertos y energía eléctrica, que contempla por ejemplo, el Plan Puebla Panamá (PPP), va por sí solo a generar un cambio en territorios y tejidos sociales que no están preparados para aprovecharlos.
- Revisar y analizar bajo esta óptica, temas como la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) y el Proyectos como el PPP.
- Incorporar también elementos de **identidad**. No subestimar los aspectos y factores culturales.

El desarrollo local, por tanto, no solo se abre como una vía para hacer desarrollo nacional de una manera

diferente y sustentable, sino también para hacer desarrollo regional e integración regional de una manera diferente y sustentable.

Ahora bien, para implementar estrategias de desarrollo local, es necesario que los países Centroamericanos transitemos a nuevas estrategias de desarrollo nacional y a plantear una estrategia de *integración* desde abajo.

Esto no es posible si no *concertamos* en cada país y entre los países. Si continuamos en la dinámica de confrontación, pelea y mutua exclusión no hay salida. Somos inviables en el mundo actual como "paisitos" aislados y enfrentados.

Y tampoco, si el sujeto de la Integración Regional no queda conformado por todo el conjunto de actores nacionales, sectoriales y locales.

Algunas consideraciones finales

Globalización e integración son un desafío al desarrollo integral de cada país, que pasa por la generación de dinámicas locales de desarrollo.

Globalización, integración regional y desarrollo local son tres desafíos inseparables e insoslayables para cada país centroamericano que lo dirigen hacia la creación de *una estrategia* y políticas de desarrollo que los integren.

Tal estrategia, además, exige una descentralización democrática del Estado que contribuya a generar las condiciones y los recursos para la acción efectiva de todos los actores, cuyos roles deberán irse delineando con precisión: gobierno central, gobiernos municipales, asamblea legislativa, ciudadanía o sociedad civil y sector empresarial.

Es necesaria una transformación de los partidos políticos, para que jueguen de manera positiva y propositiva.

Se debe hacer una inversión especial para fortalecer los sujetos que se vienen perfilando como los portadores principales de los cambios que demanda este nuevo enfoque de la integración centroamericana: la ciudadanía, los gobiernos locales, la pequeña y mediana empresa.

Desarrollo Local, Descentralización e Integración Regional: Apuntes

José Octavio Acosta Arévalo
INAFED-México
San Salvador, El Salvador, 2001

Introducción

Lo que se presenta a continuación no es una conferencia magistral, es más bien un conjunto de apuntes para el debate y el análisis en torno al desarrollo local y la descentralización del Estado. Las interrogantes planteadas recogen elementos claves de las condiciones y escenarios en los que se inscriben las temáticas centrales de la CONFEDELCA.

¿Qué está pasando en el mundo?

- Globalización vs. localización.
- Diferenciación vs. Igualdad y Libertad.
- Aceleración del tiempo (búsqueda de respuestas inmediatas).
- Mercantilización (Privatización).
- Democratización (electoral) / verticalización (Política).
- Elevación del nivel de vida (Mayores demandas).

¿Qué está pasando en la región?

- Se ha instalado la democracia electoral.
- Desarrollo económico y humano desigual.
- Se ha incrementado la pobreza y han crecido las desigualdades.
- Concentración y dispersión de la población.
- Han crecido los servicios y el sector informal (debilitamiento del sector primario como generador de empleos y divisas).

¿Qué pasa con los gobiernos centrales?

- Su capacidad de impulsar el desarrollo y el bienestar en las localidades, encuentra muchas limitaciones.

¿Qué está pasando en los gobiernos locales?

- Crecen más las necesidades que los recursos.
- Tienen mayores competencias y responsabilidades.
- Manejan mayores recursos.
- La sociedad es más exigente y vigilante del quehacer gubernamental.
- Las relaciones intergubernamentales se han intensificado y con frecuencia son conflictivas.
- Existe mayor innovación en el manejo de la administración.
- Reclaman mayor autonomía.
- Hay una menor participación central en la generación de bienes y servicios.

Tenemos características similares y enfrentamos problemas comunes:

- Por lo que necesitamos alternativas y estrategias comunes para resolverlos.
- Cooperar de manera solidaria y subsidiaria, reconociendo las diferencias y asimetrías.
- Fortalecernos como región, sobre la base de contar con gobiernos locales fuertes y democráticos.

¿Qué es el desarrollo?

- El mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de los habitantes de una comunidad (políticas, económicas y sociales).
- Crecimiento no es igual a desarrollo.

"La verdadera riqueza de las naciones está en su gente".

El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa.

El desarrollo debe considerar:

1. Disfrutar de una vida prolongada y saludable.
2. Adquirir conocimientos.

3. Tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digna.
4. Libertad política, económica y social.
5. Garantizar el respeto a los Derechos Humanos.

“El desarrollo debe sustentarse a sí mismo. No puede impulsarse a costa de la destrucción progresiva del medio ambiente.”

La descentralización:

- Es la primera condición de éxito para el desarrollo.
- Ayuda a la democracia al reforzar la autonomía local, liberando estrategias sociales, dinamizando el desarrollo y fortaleciendo la participación ciudadana.
- La democracia implica la descentralización, pero no toda descentralización es democrática.
- Los límites de la descentralización están lejos de ser alcanzados.
- Mientras en los países desarrollados los municipios cuentan hasta con la mitad de los recursos públicos, en la región se dispone de porcentajes mucho menores.

El municipio:

- Es la institución pública básica para la descentralización. Su legitimidad histórica, su cercanía a la comunidad y el conocimiento de sus problemas lo hacen un agente clave para facilitar el desarrollo local.
- Hay ventajas si el municipio asume el liderazgo en los esfuerzos destinados al desarrollo económico, ya que:
 - Está familiarizado con las necesidades, recursos y características de las localidades.
 - Toma en cuenta todos los puntos de vista, ya que representan los intereses de la comunidad.
 - Es accesible y puede movilizar recursos de toda la comunidad.

- Tiene vinculaciones con otros niveles de gobierno para obtener apoyos y asistencia.
- Cuenta con capacidad local instalada en su comunidad.

La descentralización debe transferir:

- Facultades, competencias y recursos.

Para el éxito de la descentralización, los gobiernos centrales deben asegurar el desarrollo de las capacidades locales.

La Integración Regional es producida por:

- Los mercados, los gobiernos y las sociedades.
- No necesariamente como un proceso coherente y articulado con propósitos únicos; por lo que, no necesariamente conduce al desarrollo y a la democratización.
- Debe ser útil y práctica y responder a las necesidades, voluntades e intereses compartidos en la región.
- Debe contribuir al desarrollo humano y la sustentabilidad.
- Debe ser producto de un esfuerzo de cooperación, respetando la diversidad.

¿Cuáles son los retos de la integración regional?

1. Integrar, respetando la pluralidad y diversidad existente (contribuyendo al diálogo y promoviendo la tolerancia).
2. Promover la participación ciudadana.
3. Promover el desarrollo, respetando el medio ambiente.
4. Desarrollar la economía de la región, para insertarla competitivamente en economía internacional, desarrollando las economías y los mercados locales.
5. Reducir las asimetrías y desigualdades sociales y económicas.
6. Fortalecer el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.
7. Fortalecer, democratizar y hacer más eficientes a los gobiernos municipales.

8. Reducir la migración forzosa, por falta de oportunidades locales.

¿Qué condiciones hay que crear para lograr la integración regional?

1. Desarrollo y fortalecimiento de las instituciones y los mecanismos multilaterales (a nivel nacional e internacional) para el diálogo y la concertación regional, nacional y local.
2. Desarrollo y fortalecimiento de las capacidades políticas y administrativas de los gobiernos.
3. Fortalecer la democracia y la legitimidad de los gobiernos.
4. Articular las agendas ciudadanas, gubernamentales y empresariales.
5. Comprometerse con la reducción de las brechas económicas y sociales.
6. Contar con políticas y estrategias construidas de común acuerdo.
7. Contar con herramientas concretas y definir acciones específicas para la operación de los planes.
8. Establecer sistemas de medición y monitoreo del cumplimiento de los acuerdos de la integración.

¿Qué pueden hacer los municipios para promover el desarrollo?

1. Impulsar la competitividad local.
2. Contribuir al diseño y ejecución de planes estratégicos de desarrollo.
3. Apoyar en la coordinación de las acciones de los actores que inciden en el desarrollo.

¿Qué pueden hacer las asociaciones para contribuir a la integración regional y el desarrollo local?

1. Servir como instancia para el diálogo y la construcción de consensos en la región.

2. Desarrollar políticas e instrumentos para el fortalecimiento y el desarrollo de los municipios.
3. Defender la autonomía de los municipios.
4. Acercar conocimientos y tecnologías a los gobiernos locales para el incremento y mejora de la gestión.
5. Promover la coordinación y la cooperación técnica para la profesionalización del servicio público.
6. Desarrollar sistemas de control y medición de la gestión y el desarrollo local, para comparar e intercambiar experiencias en materia de desarrollo social y evaluación de políticas públicas.
7. Apoyar el surgimiento y desarrollo de agencias para el desarrollo económico local.
8. Promover la cooperación para la prestación ínter municipal de servicios públicos.
9. Participar en comisiones nacionales y regionales de elaboración y evaluación de políticas para la integración regional.
10. Pugnar por mayor equidad y transparencia en la distribución de los recursos públicos.
11. Incentivar y premiar las mejores iniciativas locales de desarrollo y democratización en la región.
12. Pugnar por el reconocimiento constitucional de las asociaciones nacionales de municipios, como legítimo representante de los municipios.
13. Desarrollar políticas en instrumentos que contribuyan al fortalecimiento de las instancias y mecanismos de articulación legítima del gobierno con los ciudadanos.

En conclusión

El desarrollo es local y mejora las condiciones de vida de los pobladores, o no es desarrollo. La integración regional debe contribuir al desarrollo local, o no es un tema que interese a la sociedad.

El Proceso de Integración Europea y el Desarrollo Local

Agustí Fernández de Losada
Jefe del Servicio de Integración Europea y Solidaridad
Diputación de Barcelona,
San Salvador, El Salvador, noviembre de 2001

Introducción

El proceso de integración europea constituye uno de los procesos más importantes que se han dado en la historia y un modelo de integración regional entre estados soberanos. Es un ejemplo interesante de integración política a partir de la integración económica en el que los Estados han tenido un protagonismo prácticamente exclusivo.

De todas maneras, Europa vive desde hace algunas décadas dos procesos paralelos que a priori parecen opuestos pero que debemos entender como complementarios: la integración supranacional y la descentralización política. Los gobiernos de los estados miembros, pese a seguir siendo los principales actores del juego político, ya no monopolizan la arena europea puesto que "integración" supone cesión de soberanía hacia arriba, mientras que "descentralización" implica cesión de soberanía hacia abajo.

Las entidades territoriales de carácter infraestatal empiezan a participar en este proceso con distinta intensidad. En este sentido, Giandonato Caggiano¹⁸ afirma *"la realidad de la integración europea comprende hoy este aspecto particularmente vivo y dinámico que son las regiones, las ciudades y los entes territoriales en general"*.

Las denominadas regiones, entidades intermedias entre lo local y lo estatal, desempeñan en la actualidad un papel cada vez más importante aunque desigual. Nada tiene que ver el peso de una región enmarcada en un estado federal o cuasi-federal como Alemania o España con el de una que se encuentra en un estado de corte más centralista como Francia.

Las regiones constituyen, sin embargo, el núcleo de una de las políticas más importantes de la Unión Europea, la política de cohesión económica y social, que capitaliza por sí sola un tercio del presupuesto de la UE (100.400 M). El

modelo de integración económica implantado en Europa a finales de los cincuenta, con planteamientos de corte claramente liberal como la protección de la libre competencia entre los operadores económicos (una de las principales misiones de la UE) o el establecimiento de un mercado único sin prácticamente ninguna restricción a la libertad de circulación de mercancías, capitales y servicios, se ve compensado con el establecimiento en los propios tratados de toda una serie de políticas de corte más bien intervencionista o regulacionista, como la política agraria común, la política regional o la política ambiental, destinadas a garantizar la cohesión económica y social y por ende el estado del bienestar.



De izquierda a derecha: Nuria Carreras, Agustí Fernández de Losada y Manel Martínez Díaz, de la Diputación de Barcelona.

El reequilibrio entre regiones constituye uno de los principales desafíos de la Unión Europea. Las diferencias, medidas en términos de PIB, per cápita, entre las diez regiones más ricas y las diez regiones más pobres son abismales y un claro obstáculo para el desarrollo de la Unión. Por este motivo, se establecen toda una serie de instrumentos financieros, los denominados Fondos Estructurales y de Cohesión, destinados a corregir estas diferencias y a garantizar la cohesión económica y social en todo el territorio de la Unión.

18. "La Europa de las regiones, de las ciudades y de la ciudadanía: algunos conceptos básicos", en Pascual Maragall, ed, Europa Próxima, Edicions Universitat de Barcelona, Edicions UPC, 1999.

La planificación y el desarrollo de esta política y de sus formas de intervención, a pesar de que es competencia de los Estados y de la Comisión Europea, requiere de la participación de las entidades territoriales así como del resto de agentes implicados en el desarrollo del territorio. Las regiones se han posicionado como interlocutores clave de esta política, ya que participan de forma activa en la planificación, la ejecución y el seguimiento de las acciones desarrolladas.

El papel de los entes locales no está, sin embargo, tan claro. Participan en la ejecución de las acciones como beneficiarias de subvenciones, pero su papel en la planificación de las mismas es todavía muy incipiente.

Esto no es más que un reflejo de lo que pasa con el resto de políticas comunitarias que afectan al mundo local. A pesar de que en los textos constitutivos se incluyen principios como el de subsidiariedad tendentes a garantizar que las políticas se hagan lo más cerca posible de los ciudadanos, la capacidad de influencia de los representantes del mundo local en las decisiones que se toman en Bruselas es escasa.

Sin embargo, parece que esta tendencia está empezando a cambiar. La influencia de un gran número de políticas comunitarias y en concreto de la legislación que de ellas se deriva en el desarrollo local hace que la participación de los entes locales en la formulación de las mismas sea cada vez más necesaria. Actualmente en Europa ya no debía ser posible plantear una política en campos como el empleo, el medio ambiente, la energía o la inmigración, sin tener en cuenta la opinión de los representantes del mundo local.

De ahí la importancia de los lobbies o grupos de interés de ciudades que trabajan con el objetivo de defender los intereses de las administraciones locales ante las instituciones comunitarias y los Estados. Se trata de grupos que han demostrado una clara vocación europeísta y que han sido clarividentes al defender, desde hace ya muchos años, que el futuro de Europa debe tener en cuenta las ciudades.

La subsidiariedad no se para en los Estados ni en las regiones sino que debe llegar hasta las administraciones locales. Al igual que el proceso de

Descentralización de los Estados en el que las ciudades, sobre la base de la *devolution*, desempeñan cada vez un papel más importante. Por todo ello es necesario dotar a las ciudades del marco institucional, jurídico y económico que les permita asumir responsabilidades de forma autónoma y plena.

El proceso de integración europea

El de integración europea es un proceso largo y complejo cuyos orígenes los encontramos en el Siglo XIX con planteamientos como el de Víctor Hugo, que reclamó la unión de los grandes Estados-nación europeos en un discurso ante el Consejo de Estado francés.

Años después, en 1923, el conde húngaro Countenhove-Kalergi fundó el movimiento denominado "Unión Paneuropea", que tenía como objetivos evitar un nuevo conflicto armado intereuropeo como la I Guerra Mundial y promover los Estados Unidos de Europa. Aristide Briant, ministro francés de Asuntos Exteriores, pronunció en 1929 un discurso a favor de una "Unión Europea" ante la Asamblea General de la Sociedad de Naciones con el objetivo de lograr una colaboración más estrecha entre los Estados europeos.

Los efectos de la Gran Depresión, la fuerza que toman los nacionalismos y la llegada de Hitler al poder en 1933 desactivan las discusiones sobre Europa y el único proyecto de superar las barreras interestatales durante los años 30 y 40 es el intento de expansión de las fronteras alemanas del III Reich.

El debate en círculos europeístas se centra, a mediados del Siglo XX, entre los partidarios de establecer una Unión de carácter federalista (tesis defendidas principalmente por franceses y alemanes) y los que plantean el establecimiento de un marco de cooperación intergubernamental (tesis defendidas por británicos). Este debate ya existía a principios del siglo, pero se acentúa de forma especial después de las dos grandes guerras que arrasan el continente europeo y que ponen de manifiesto la necesidad de establecer un marco de estabilidad y seguridad en el continente.

Dos eventos destacan de manera importante en la primera mitad del Siglo XX y condicionan de manera especial el devenir de Europa:

- El Congreso de la Haya de 1948 que reúne a europeístas de todo el continente y en el que se sientan las bases para la creación del Consejo de Europa (organismo internacional que en la actualidad reúne a más de 50 estados europeos).
- La Declaración Schuman, presentada en 1950 ante el Parlamento francés por el Ministro de Asuntos Exteriores francés que le da nombre e ideada por uno de los padres de la actual Europa, Jean Monnet.

Para muchos expertos, el mayor problema a resolver es el papel de Alemania, que debe mantenerse sometida de algún modo, pero cuya falta de desarrollo lastraría el avance del resto de países europeos. Había que integrar a una Alemania derrotada y conseguir distribuir su potencial riqueza.

El consejo de Europa, creado en 1949 resulta ser un organismo internacional con escasa o nula capacidad normativa y de imponer obligaciones a los Estados que lo forman, aunque sirve durante algún tiempo como marco privilegiado para debatir políticas y formular recomendaciones.

Robert Schuman y Jean Monnet quisieron ir más allá y establecer las bases para una Europa unida, económicamente fuerte y segura, sin más conflictos bélicos entre países vecinos. Así, y ante la imposibilidad de formular planteamientos innovadores que conllevaran el recorte de soberanía suficiente como para proponer una unión política de corte federal, proponen el establecimiento de un proceso de integración económica que conlleve la creación de un espacio económico común, fuerte, estable y seguro.

Fruto de la Declaración de Schuman son los tres Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas (posteriormente Comunidad Europea y hoy Unión Europea) que marcan el inicio de un proceso de integración económica y política que aun hoy, cincuenta años después, sigue en vigor.

El primero de los tres Tratados, el de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) lo firman en París en 1951, Francia, Alemania, Italia y los tres países del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo). Plantean la creación de un espacio de libre comercio del carbón y acero, dos productos económicamente

estratégicos en aquella época para Alemania y Francia, dos de los principales protagonistas de las dos grandes guerras del siglo. Asimismo, para regular ese espacio de libre comercio, se crean una serie de instituciones en las que están representados los países citados anteriormente entre las que cabe destacar la Alta Autoridad.

El éxito de la CECA impulsa la Comunidad Europea de Defensa en 1952, que prevé una evolución progresiva hacia una Comunidad Política Europea. Pese a ser una propuesta francesa, fue precisamente el Parlamento de este estado el que no ratifica el Tratado dos años después de su firma.

Tras esta fallida tentativa de formular una "Constitución Europea", se firman en Roma los Tratados de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM).

El tratado EURATOM plantea la regulación conjunta de un mercado en auge y especialmente estratégico, el de la energía atómica. El Tratado CEE es todavía más ambicioso, puesto que sienta las bases para la creación de un mercado común en el que sea posible la libre circulación de mercancías, servicios, trabajadores y capitales.

Estamos, pues ante la configuración de un espacio sin fronteras interiores y con aranceles comunes exteriores, regulado por unas instituciones con capacidad legislativa, ejecutiva y jurisdiccional:

El Consejo Europeo: institución con capacidad legislativa, formada por los representantes gubernamentales de los Estados miembros.

La Comisión Europea: órgano ejecutivo de las Comunidades, formada por un Presidente y un colegio de Comisarios nombrados por éste a propuesta de los Estados miembros.

El Parlamento Europeo: institución que representa a los ciudadanos europeos. Inicialmente se le dota de unos poderes muy limitados que evolucionan con el propio proceso de integración.

El Tribunal de Justicia: poder judicial de las Comunidades. Sus decisiones son absolutamente vinculantes para los Estados y los ciudadanos europeos.

El Comité Económico y Social: órgano puramente consultivo de representación de todos los agentes económicos y sociales.

Las Comunidades europeas funcionan durante cerca de quince años con seis miembros hasta que comienza la incorporación progresiva de otros Estados europeos tras el Compromiso de Luxemburgo de 1966 y algunas dificultades en el proceso de profundización. Los Estados que se integran son:

1972: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

1980: Grecia.

1986: España y Portugal.

1995: Suecia, Finlandia y Austria.

Actualmente se negocia la incorporación de Bulgaria, República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Malta, Polonia y Rumania.

De 1957 a 1986, momento en que se firma el Acta Única Europea, las Comunidades Europeas desarrollan toda una serie de políticas con un reflejo legislativo cada vez más importante. El desarrollo de todas estas políticas es posible gracias a una cláusula de subsidiariedad recogida en el Tratado CEE en la que se especifica que la Comunidad podrá legislar en todas aquellas cuestiones de interés europeo en la que los Estados miembros no hayan intervenido.

Gracias a este mecanismo se empiezan a desarrollar políticas comunitarias en ámbitos no recogidos de forma específica en los Tratados como el medio ambiente, el empleo, la cultura, la educación o las cuestiones regionales.

El Acta Única Europea recoge formalmente algunos de estos ámbitos de actuación política y plantea la creación de un mercado, ya no común, sino único. Además se establecen las competencias de la Comunidad en ámbitos que el Tratado de Roma no citaba o que aparecían de manera marginal.

La evolución de las instituciones comunitarias también es importante durante estos años. Se unifican las instituciones previstas en los tres Tratados (Acuerdo de Luxemburgo), se refuerza el papel del Parlamento

Europeo (se acuerda la elección de sus miembros mediante sufragio universal directo, se le dota de alguna competencia legislativa, aunque menor y de una cierta capacidad de control sobre la Comisión Europea) y se avanza, aunque muy modestamente en la simplificación del proceso de toma de decisiones y de reducción de la capacidad de bloqueo.

Otro aspecto a tener en cuenta es que el desarrollo cada vez más importante del paquete de políticas comunitarias implica, obviamente, la participación de otros actores a parte de los Estados en la elaboración de las mismas. Una participación que se canaliza a través de la consulta al Comité Económico y Social (órgano consultivo con escasa capacidad de repercusión) o a través del trabajo de los diferentes *lobbies sectoriales* o territoriales que proliferan en torno a las instituciones comunitarias y entre los que destacan los que representan a las entidades territoriales.

El primer paso importante hacia la unión política no lo encontramos hasta principios de los noventa con el Tratado de la Unión Europea (TUE), que se firma en la ciudad holandesa Maastricht en febrero de 1992. El TUE instaura una Europa basada en tres pilares fundamentales (Comunidad Europea, Política Exterior y de Seguridad Común y Justicia en Interior) y en diferentes velocidades. Maastricht supone, sin duda, la reforma más extensa y es una respuesta a los cambios en la situación internacional de 1989 (fin de la Guerra Fría). Debemos destacar la adopción del procedimiento de codecisión, mediante el cual el Parlamento Europeo pasa a desarrollar por primera vez funciones de legislativo, y la orientación hacia una interpretación más federal con la opción de *opting-out*.

Muy importante resulta también la creación del Comité de las Regiones, que nace con el TUE pero que no se pone en marcha efectivamente hasta 1994. Ello contribuye a mejorar el grado de déficit democrático que presentan hasta ese momento las instituciones comunitarias al aparecer una cámara más cercana al ciudadano. La "Europa multinivel" sigue tomando forma al ganar las regiones y las administraciones locales una mayor relevancia.

El 17 de junio de 1997 se firma el Tratado de Ámsterdam, finalizando la tarea iniciada el año anterior. El Tratado de Ámsterdam modifica el TUE y tiene como principales objetivos:

- Crear un espacio de libertad y de seguridad en Europa suprimiendo los obstáculos a la libre circulación.
- Conseguir una mayor eficacia institucional de la Unión de cara a las próximas ampliaciones.
- Asignar una importancia central a la ocupación y los Derechos Humanos.
- Reforzar la voz de Europa en su acción exterior.

El Tratado de Ámsterdam es el actualmente vigente, pero ya se ha firmado en Niza a finales del 2000 un nuevo tratado que debe ser ratificado por los Estados miembros y está a la espera de entrar en vigor. Este Tratado contempla el funcionamiento de las instituciones de una UE ampliada.

La evolución de la Unión Europea ha sido interpretada de varias formas. Una interpretación clásica defiende que la integración de los Estados que componen la UE es un proceso natural-acumulativo que se está dando como fenómeno específico de una región concreta. Esta interpretación se basa en postulados federalistas, entendiendo la cesión de soberanía del estado como algo inevitable.

Hay parte de ello en las primeras ideas paneuropeas, pero tenemos que entender el proceso de integración europea de un modo individualizado, como una estrategia adicional por parte de los estados puesto que la integración surge de los Estados y es para los Estados. Esta es una corriente más realista desde el punto de vista teórico, pero implica la participación de los pueblos, las regiones y un gran número de actores, no solo de unas élites que diseñan el camino a seguir.

Los movimientos municipales en Europa y su participación en el proceso de integración europea

El movimiento municipalista nace en Europa a finales del Siglo XIX en un momento de debilidad de los Estados y de fortaleza de las ciudades que tenían el poder de ofrecer a los ciudadanos los servicios que necesitaban. El progreso estaba en las ciudades que para tratar los problemas que tenían en común empezaron a trabajar conjuntamente. Esto es lo que se

deriva de la carta de convocatoria del Congreso de la Unión Internacional de Ciudades, antecesor de la IULA (International Union of Local Authorities), que se celebró en Gante en 1913.

(...) "La ciudad se ha convertido en el centro donde se ejercen y se fundan todas las actividades del hombre moderno. Es allí donde recibe la educación, trabaja, pasa el tiempo libre y busca asistencia. Allí, la cooperación humana se ejerce en todas las formas y encuentra la expresión más grande y completa en un conjunto de instituciones y de servicios organizados por la colectividad en beneficio de todos sus miembros.

El progreso general de las civilizaciones (...) ha hecho que las cuestiones más similares preocupen a las administraciones de las grandes ciudades de todo el mundo. Las soluciones que encuentra una de ellas son utilizadas por las otras de otra manera, y después de hacer las adaptaciones oportunas. De ello se desprende que todos los que se ocupan de las mejoras urbanas, de los servicios y la vida de los ciudadanos, tengan un interés cada vez mayor en poner en común sus propias experiencias y discutir las soluciones (...)".

Los acontecimientos que se sucedieron después del Congreso de Gante, en especial las dos grandes guerras mundiales, reforzaron la figura de los Estados en detrimento de las ciudades. Los Estados se organizan administrativamente sobre todo debido a la necesidad de centralizar el esfuerzo bélico y se acaba con la posibilidad de realizar un desarrollo urbano descentralizado y autónomo.

El movimiento municipalista europeo e internacional entra en franco retroceso y los esfuerzos que se realizan pasan a ser meramente técnicos. No hay discurso político. En este sentido, y después del II Congreso Internacional de ciudades que tiene lugar en Ámsterdam en 1924 se organizan toda una serie de conferencias técnicas para debatir problemas como el tránsito o la contaminación.

Después de la Segunda Guerra Mundial vuelven a cobrar fuerza los planteamientos técnicos-políticos destinados a desarrollar a escala europea, y no internacional, una perspectiva gestionable de gobierno urbano. Ante el estancamiento de la Internacional de

Ciudades, se crea en París, en 1953 el Consejo de Municipios de Europa, con el convencimiento de que la idea utópica de conseguir la unión de las ciudades sería posible a escala europea.

En 1953 el Consejo adopta en Versalles la Carta Europea de las libertades municipales como reacción a la situación por la que habían pasado las colectividades locales como consecuencia de la actuación de los regímenes totalitarios que habían proliferado en Europa.

Este hecho no pasa inadvertido en el seno del Consejo de Europa, organismo intergubernamental creado a finales de los años cuarenta, donde empieza a surgir un claro reconocimiento del significado y de las funciones de los poderes locales y regionales en la construcción europea.

Y de ello deriva una doble consecuencia:

1. La creación en 1955 de una representación institucional de los poderes locales en el seno del Consejo, la Conferencia de los Poderes Locales de Europa.
2. La redacción de la Carta Europea de la Autonomía Local.

La Conferencia, que a partir de 1975 incorpora las regiones y pasa a llamarse Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), provoca un progresivo reconocimiento de los entes locales y regionales y de sus funciones en las construcciones europeas así como la progresiva implantación de la cultura de relaciones transnacionales de cooperación.

El resultado más destacado del trabajo de CPLRE es la Carta Europea de la Autonomía Local firmada en Estrasburgo (Francia) en 1985. Se trata de un instrumento de un gran valor, puesto que sienta las bases para una descentralización efectiva, pero de escasa eficacia ya que las resoluciones del Consejo de Europa no tienen, como hemos visto, carácter vinculante.

Desde su aprobación se ha generado un importante debate tendente a la asunción, por parte de la Unión Europea de los contenidos de la Carta, adhiriéndose a

la misma o incorporando los principios en ella contenidos al derecho Comunitario. Se trata de un debate que se agudiza cada vez que se convoca una Conferencia Intergubernamental para modificar los tratados y que fue especialmente intenso durante la negociación del Tratado de la Unión Europea.

La Comunidad Europea vive desde su inicio de espaldas a la internacionalización de los poderes locales y regionales así como a su participación en el proceso de construcción europea. Se trata de un proceso, como hemos visto, dominado exclusivamente por los Estados, preocupados por una dinámica de atribución de competencias a un órgano superior y al margen de la necesidad de descentralizar el desarrollo de determinadas competencias hacia abajo, hacia las administraciones territoriales más próximas al ciudadano.

Esta realidad contrasta con la influencia creciente que tienen las políticas comunitarias en el desarrollo de las competencias atribuidas a las administraciones locales y regionales y con una corriente cada vez más favorable a que las decisiones se adopten lo más cerca posible del ciudadano.

Hasta Maastricht, el único foro institucional de expresión que tenían los poderes locales y regionales en el marco de la Comunidad Europea era el Consejo Económico y Social, una institución de carácter consultivo y que reúne a representantes de todos los operadores económicos y sociales europeos.

La creciente capacidad de presión de determinadas estructuras que reúnen a entidades territoriales como el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) o la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), y de forma muy especial, la creciente capacidad de influencia de las regiones en algunos países de la Comunidad como Alemania o España, que cuentan con representación permanente en Bruselas y que participan en determinados foros consultivos con las instituciones comunitarias, ayudan a explicar la inclusión en el Tratado de la Unión Europea de determinados preceptos que implican un giro importante en la relación de poderes locales y regionales versus la Unión Europea.

Las regiones presentaron a la Conferencia Intergubernamental que negociaba el Tratado de la Unión Europea cuatro demandas claras:

1. El establecimiento del principio de subsidiariedad.
2. La creación de un foro de las regiones.
3. La cogestión de las regiones en el Consejo de la UE.
4. La capacidad de interponer recursos ante el Tribunal de Justicia de la UE cuando se violan sus derechos reconocidos en el Tratado.

De estas reclamaciones se reconocieron claramente dos:

1. El principio de subsidiariedad.
2. La creación del Comité de las Regiones.

El principio de subsidiariedad implica que la Unión Europea solo actuará en todo aquello que los Estados no puedan hacer. Es decir, se pretende que las políticas se hagan lo más cerca posible de los ciudadanos de manera que se garantiza la eficacia y la proporcionalidad en la toma de decisiones. Implica también, la necesidad de contar con un criterio claro de atribución de competencias entre todos los niveles de poder.

La noción de subsidiariedad está estrechamente ligada a las de descentralización y autonomía. El proceso de devolución de competencias (devolution) a los entes territoriales está tomando fuerza en Europa. Se percibe como un refuerzo importante de la democracia. Lo que no queda tan claro es que las entidades territoriales gocen de la autonomía necesaria para desarrollar las competencias que les han sido atribuidas de forma correcta. Y este hecho es especialmente grave en el caso de los poderes locales que, en determinados países, ya no solo dependen del Estado central sino que también de la región en la que se encuentran.

Es por ello que deberíamos considerar que los términos subsidiariedad, descentralización y autonomía, deberían ir siempre juntos, aunque en la realidad esto prácticamente nunca sucede.

Por lo que se refiere al Comité de las Regiones, constituye un logro porque implica institucionalizar un foro

de entidades territoriales a escala comunitaria. Pero su definición deja mucho que desear puesto que el Tratado lo dota única y exclusivamente de competencias consultivas en determinadas materias.

Por primera vez, aunque solo con carácter consultivo, los Gobiernos no estatales disponen formalmente de un instrumento de expresión de sus intereses en el proceso de decisión de la UE. Lo podemos considerar como el embrión de una hipotética segunda Cámara territorial tras el Consejo de Ministros.

Su composición, al igual que su denominación, es muy significativa del peso creciente de las regiones en detrimento de las ciudades y de los poderes locales en general. Como ejemplo nos sirve el caso español que con veintidós escaños destina uno cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas y únicamente 4 a entes locales.

Está compuesto por 222 representantes y el mismo número de suplentes nombrados por el Consejo por unanimidad a propuesta de los Estados miembros para un periodo de cuatro años y su mandato es renovable. Los miembros del Comité no están ligados por un mandato imperativo y ejercen sus funciones con total independencia velando por el interés general de la Comunidad.

Los representantes son mayoritariamente presidentes regionales, responsables de entes intermedios y alcaldes de grandes ciudades, todos ellos representantes políticos.

Otro elemento destacado y muestra de la escasa autonomía de las entidades territoriales radica en el hecho de que son los Estados los que eligen a los representantes. Sin embargo, estos se distribuyen por partidos, no por Estados.

Las competencias del Comité de las Regiones se centran principalmente en asesorar a la Comisión y al Consejo. Se prevé la consulta obligatoria del Comité en los ámbitos comunitarios que afectan las competencias de los poderes locales y regionales, en particular: redes transeuropeas de transporte, telecomunicaciones e infraestructuras; sanidad pública; enseñanza y juventud; cohesión económica y social y cultura. Además, puede ser consultado en los casos que el Consejo, la Comisión o el Parlamento lo estimen conveniente y puede emitir dictámenes u opiniones a iniciativa propia.



Alcaldes y alcaldesas participantes en la VI CONFEDLCA, San José, Costa Rica, octubre 2006.

El Comité empezó a trabajar en el año 1994 y en poco tiempo ha elaborado dictámenes sobre cuestiones importantes a escala regional y local. Recientemente ha lanzado un debate interesante que se ha concretado con la aprobación de la Declaración Final de la Primera Conferencia sobre la Proximidad celebrada en Salamanca el pasado mes de junio que reunió a los representantes de los entes regionales y locales de la Unión Europea y de los países candidatos a la adhesión. Dicha declaración incorpora elementos interesantes al debate sobre el futuro de la Unión Europea y de la participación de las entidades territoriales. A continuación se transcriben determinados pasajes de la Declaración que parecen especialmente significativas:

(...) "la autonomía local y regional es una base esencial de la democracia europea y un elemento constitutivo de la ciudadanía europea (...).

(...) una Unión Europea próxima al ciudadano debe apoyarse en los entes locales y regionales que quieren participar activamente en la construcción de la Europa del mañana. Que dichos entes están en condiciones de construir redes de solidaridad y para el intercambio de experiencias, porque desarrollan su actividad en los sectores más próximos al ciudadano, garantizando así las condiciones de la buena gobernanza.

(...) la proximidad es el objetivo esencial y al mismo tiempo, la base para la actuación de la Unión Europea. (...).

(...) Con el fin de lograr una nueva política de proximidad en la Unión Europea es necesario (...) que se cumplan las condiciones siguientes:

- *Los gobiernos regionales y locales, en tanto que actores de la proximidad y mediadores de la política europea, reclaman su participación en el proceso decisorio, tal y como está previsto en el Tratado. Deben ser involucrados de manera más activa en la política europea, no solamente en relación con el principio de subsidiariedad, sino como actores indispensables en la concepción y ejecución de las políticas europeas (...).*
- *Los entes territoriales solicitan a la Unión Europea un margen de maniobra mayor que permita adaptar las decisiones de la misma a la realidad local, para poder aprovechar plenamente su potencial de desarrollo regional, en el que los ciudadanos deben estar involucrados, y piden que se lleve a cabo un reparto de competencias claro dentro de la Unión Europea que respete los niveles de responsabilidad política y administrativa de los Estados miembros y las prerrogativas regionales y locales...*

- (...) *El desarrollo de la Unión Europea es demasiado importante para dejarlo exclusivamente en manos de la gran política (...)*

Resulta interesante reflexionar en torno al principio de proximidad ya que representa una superación del de subsidiariedad. Los entes territoriales no solo tienen que ser los actores clave en la configuración de aquellas políticas que pueden ser adoptadas cerca de los ciudadanos (principio de subsidiariedad) sino que también deben participar en la elaboración de las políticas que solo se pueden hacer en el ámbito comunitario con el fin de hacerlas más próximas.

Este tema enlaza con una reivindicación de las regiones más potentes que consiguieron que en el Tratado de la Unión Europea se previera la posibilidad de que los entes territoriales participen en la toma de decisiones a escala comunitaria. Se prevé su presencia en el Consejo de Ministros de la UE cuando se debatan cuestiones que les afectan directamente.

De todas maneras, esta posibilidad todavía no se ha puesto en práctica debido a las reticencias de los Estados miembros y por la complejidad que conlleva.

Europa y desarrollo local

Como hemos visto, la presencia de los entes territoriales en el proceso de integración europea se acentúa a medida que crece el impacto de las políticas comunitarias en el desarrollo de sus competencias.

Parece claro que la legislación comunitaria en materia de aguas, residuos o contaminación acústica, afecta de forma muy directa el desarrollo de las competencias municipales; o que la aplicación de los Fondos Estructurales y de Cohesión constituyen un instrumento clave para el desarrollo regional y local; o que la Estrategia Europea por el Empleo encuentra en lo local un marco idóneo para el desarrollo de políticas eficaces de ocupación; o que la política comunitaria en materia de inmigración o de lucha contra la exclusión social tendrá un efecto claro en la configuración de las políticas de servicios personales en los municipios. Estos son solo ejemplos. Podemos listar las políticas activas de la Unión Europea que afectan directamente al desarrollo local: cohesión económica y social, medio ambiente, energía,

transporte, sociedad de la información, empleo, asuntos sociales, igualdad de oportunidades, salud pública y consumo, agricultura y pesca; comercio y empresa, educación, cultura y formación profesional.

Todas ellas afectan directamente al desarrollo local puesto que todas ellas constituyen un marco de referencia en la obtención del valor añadido público. La Unión dispone de diferentes instrumentos para desarrollar sus políticas.

En primer lugar dispone del instrumento legislativo. Hoy en día más del 50% de la legislación que se aplica en los Estados miembros deriva de la Unión Europea. Parece claro, por tanto, que los entes territoriales deben tratar de influir en el proceso de toma de decisiones puesto que sus intereses pueden verse claramente afectados.

A sensu contrario, también parece claro que a las autoridades comunitarias les interesa contar con las autoridades territoriales en el momento de desarrollar sus políticas puesto que si no corren el riesgo de que estas no respondan a las necesidades reales de los ciudadanos (proximidad) y sean desproporcionadas y poco eficaces.

Dispone también del instrumento financiero. Con el objetivo de reforzar sus políticas y al igual que cualquier administración, al Unión Europea se ha dotado de toda una serie de instrumentos financieros con reflejo presupuestario.

Destacan de forma importantísima los instrumentos financieros de la política agraria y los de la política regional (o de cohesión económica y social).

La Política Agraria absorbe el 42% del presupuesto comunitario con el objetivo de establecer un sistema de compensaciones destinadas a regular el mercado agrícola. Se trata de una política que tiene un impacto muy importante en las zonas rurales.

Pero son los Fondos Estructurales y de Cohesión los que tienen un impacto más importante en el desarrollo local. Absorben, como hemos visto, un tercio del presupuesto comunitario y constituyen el instrumento privilegiado de la Unión para reducir las disparidades entre regiones que, como ya he mencionado, son muy importantes.

Los Fondos Estructurales son cuatro:

1. Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
2. Fondo Social Europeo (FSE).
3. Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA).
4. Instrumento Financiero de Orientación para la Pesca (IFOP).

A parte, el Tratado de Maastricht crea el Fondo de Cohesión que se aplica en los cuatro países con el PIB más bajo, es decir, España, Irlanda, Portugal y Grecia. Sirve para financiar inversiones relacionadas con las redes transeuropeas de comunicación y actuaciones medioambientales.

Estos cinco fondos han tenido y tienen un impacto importantísimo en el desarrollo local, puesto que sirven para financiar actuaciones estructurales de gran envergadura.

Así, mediante el FEDER se financian actuaciones destinadas a mejorar el entorno competitivo de las empresas (polígonos industriales, viveros de empresas, centros de negocios e innovación ...) a mejorar el medio ambiente (plantas de tratamiento de residuos, tratamientos y distribución de agua, gestión de espacios naturales, acciones integrales de medio ambiente urbano...), a fomentar la innovación y la sociedad de la información, la regeneración integral de varios degradados de ciudades, acciones de desarrollo rural (turismo rural, acciones de fomento empresarial en zonas rurales...), acciones de fomento de las energías renovables, desarrollo de infraestructuras culturales y turísticas, fomento del comercio urbano y acciones de cooperación transeuropea.

El Fondo Social centra su actividad en crear el entorno adecuado para favorecer la integración de las personas en el mercado de trabajo financiando acciones de formación ocupacional, asesoramiento y acompañamiento en la búsqueda de empleo.

Por su parte, el FEOGA y el IFOP financian acciones de desarrollo en ámbitos rurales y pesqueros como por

ejemplo inversiones en explotaciones agrarias, instalaciones de jóvenes agricultores y pescadores. Acciones de formación, medidas agroalimentarias y agropecuarias, silvicultura, etc.

La intervención de los Fondos Estructurales se rige por lo que se denomina los principios consolidados, unos principios que ilustran a la perfección los planteamientos de la política de cohesión económica y social de la Unión:

- Principio de concentración.
- Principio de programación.
- Principio de cooperación.
- Principio de adicionalidad.
- Principio de eficacia.
- Principio de transparencia.

La aplicación de los Fondos Estructurales se concentra en aquellas regiones menos desarrolladas. Dos terceras partes de los recursos se aplican en las zonas cuyo PIB per cápita está por debajo del 75% de la media comunitaria. El resto se aplica a las zonas en declive industrial, con problemas urbanos, rurales o pesqueras. Finalmente se reserva una parte de los recursos para financiar acciones de acceso al mercado de trabajo en todo el territorio de la Unión.

Dicha aplicación viene programada en estrecha cooperación entre la Comisión Europea y los Estados miembros. Las regiones participan también de este proceso de programación y los entes locales y demás actores implicados en el desarrollo del territorio lo hacen en menor medida, dependiendo del país. Si nos referimos al caso de España, la subsidiariedad y la proximidad se paran en las regiones puesto que los entes locales prácticamente no participan en el proceso de toma de decisiones y son meros receptores de unos fondos que además se quedan mayoritariamente en el Estado y las regiones.

Por lo que se refiere a los principios de adicionalidad, transparencia y eficacia, parecen obvios. La intervención de los Fondos no debe ser un hecho aislado sino que debe sumar, adicionarse a las intervenciones estructurales programadas por los Estados miembros y por los entes territoriales y financiadas por sus propios recursos.

La existencia de estos fondos ha permitido también la cooperación transeuropea entre entidades territoriales. Se han desarrollado toda una serie de instrumentos tendientes a financiar acciones piloto de cooperación entre entidades de diferentes Estados miembros. Se entiende que la búsqueda de soluciones a problemas comunes a territorios diferentes constituye una metodología importante de desarrollo.

La cooperación transeuropea también es una constante en los programas financieros desarrollados por la Unión en el marco del resto de políticas que hemos visto. Los instrumentos financieros existentes en materia de formación, cultura, medio ambiente, energía o igualdad de oportunidades plantean la necesidad de crear consorcios transnacionales que sirvan para desarrollar proyectos innovadores de desarrollo.

A título de ejemplo se pueden citar algunos programas y proyectos reales:

Política de formación. Programa Leonardo da Vinci. Proyecto de formación a distancia, utilizando las nuevas tecnologías de la información, de gestores de instalaciones deportivas. Participación de organismos estatales, administraciones locales, centros de investigación, empresas y universidades de España, Francia, Holanda, Italia, Grecia y Rumanía.

Política de medio ambiente. Programa Life. Creación de parques de agricultura peri urbana próximos a grandes ciudades. Participación de entidades de España, Reino Unido e Italia.

Política de igualdad de oportunidades. Programa de igualdad de oportunidades. Proyecto centrado en el desarrollo conjunto de Planes estratégicos en las ciudades participantes en el proyecto con el fin de integrar a las mujeres en la vida económica. Ciudades de España, Reino Unido, Italia y Grecia.

Política cultural. Programa Cultura 2000. Proyecto creación e implementación de un programa de actividades culturales conjunto entre museos marítimos europeos.

Estos ejemplos nos ilustran de qué manera la Unión Europea, a través de sus instrumentos financieros, potencia el desarrollo de soluciones innovadoras a

problemas comunes a todos los territorios europeos. Unos problemas que acostumbran a tener su base en el territorio y cuya solución debe tener en cuenta a las administraciones territoriales.

Conclusiones

Queda claro que el proceso de integración europea ha sido, es y seguirá siendo un proceso entre Estados. Pero lo que también resulta evidente es que se trata de un proceso que se enmarca en una Europa cada vez más relacional en la que los actores que trabajan cerca del territorio y del ciudadano deben jugar un papel importante.

Hemos visto como los Estados ceden soberanía a un ente superior, la Unión Europea, pero que también lo hacen a entes inferiores, en el marco de un proceso de descentralización o devolution, hacia las regiones y los entes locales.

El municipalismo europeo ha desempeñado un papel muy importante durante todo el proceso de construcción europea. La evolución de las políticas comunitarias ha hecho que estas afecten cada vez de forma más intensa a los entes territoriales. La presión que estos han ejercido ha forzado a los Estados miembros a reconocer que las políticas se desarrollen lo más cerca posible del ciudadano.

Pero para que esto sea posible, para que la descentralización que conlleva el principio de subsidiariedad reconocido en el Tratado de la Unión Europea sea viable, es necesario que asuma el principio de la autonomía local y regional como un principio básico en cualquier democracia. Un principio que implica no solo capacidad para ejercer las competencias asignadas sino suficiencia de recursos para hacerlo. Es por ello que resulta fundamental que la Carta Europea de la Autonomía Local encuentre acomodo en el ordenamiento jurídico comunitario y que sus preceptos sean vinculantes para todos los Estados miembros de la Unión Europea.

También hemos visto como las diferentes políticas que se desarrollan a escala comunitaria tienen una influencia directa en el desarrollo de las competencias de los entes territoriales y en el desarrollo local. Parece claro, por tanto que los representantes de los poderes locales

y regionales deben participar en el proceso de toma de decisiones de las políticas que les afectan directamente.

Hay que hablar, por tanto, del principio de proximidad, como principio superador de la simple subsidiariedad. Resulta evidente que las políticas deben desarrollarse lo más cerca posible de los ciudadanos. Pero también lo es el hecho de que las políticas que se desarrollan a escala comunitaria, si queremos que sean proporcionales y eficaces, deben contar, para su elaboración, con las aportaciones de los poderes territoriales. Y para ello contamos con un foro perfecto, que debe evolucionar considerablemente, como es el Comité de las Regiones.

El de proximidad es un principio de futuro que debe acompañar el proceso de integración política europea en un momento tan decisivo como el actual en el que se plantea un proceso de ampliación tremendamente ambicioso. Y es un principio que es perfectamente válido, aplicable y necesario en el marco de cualquier proceso de integración regional democrático.

Cronología

1923. El conde húngaro Countenhove-Kaergi funda "Unión Paneuropea", movimiento que pretende evitar un nuevo conflicto armado intereuropeo y promover los Estados Unidos de Europa.

1929. Aristide Briand, ministro francés de Asuntos Exteriores, pronuncia en un discurso a favor de una "Unión Europea" ante la Asamblea General de la Sociedad de Naciones.

1946 Septiembre. Winston Churchill reclama la fundación de unos Estados Unidos de Europa.

1948 Mayo. Congreso de la Haya. Reunión de 750 líderes políticos y representantes de grupos europeístas. División entre dos grandes tendencias: federalista, consideran imprescindible la creación de una estructura política; y unionista, partidarios de acuerdos multilaterales y acciones comunes sin menoscabo de la soberanía nacional.

1949 Mayo. Firma de los Estatutos de Consejo de Europa por 10 representantes de estados europeos. Esta organización no dispone de capacidades reales

para responder a los retos políticos, económicos y militares que se plantean en Europa.

1950 Mayo. Presentada la Declaración Schuman ante el Parlamento francés. Ideada por Jean Monnet, esta resume el método que inspira la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

1951 Abril. Se firma el Tratado de París por el cual se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) entre Francia, Alemania, Italia y los tres países del Benelux.

1952 Mayo. Firma del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa.

Septiembre. Los ministros de Asuntos Exteriores de los seis estados CECA encargan a su Asamblea General la elaboración de un proyecto de tratado para una Comunidad Política.

1953 Jean Monnet deja la presidencia de la CECA y forma el Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa.

1954 Agosto. El Parlamento francés no ratifica el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa.

1955 Aparece la Unión Europea Occidental (UEO) tras la revitalización del Tratado de Bruselas y la incorporación de Alemania e Italia.

1956 Marzo. Firma de los Tratados de Roma mediante los cuales se crean la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM).

1958 Enero. Entrada en vigor de los Tratados de Roma.

1959 Enero. Nace la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA, de sus siglas en inglés).

1961 Febrero. Los miembros de la CEE deciden colaborar políticamente de forma estrecha; para ello se crea una comisión bajo la dirección de C. Fouchet.

Agosto. Presentan solicitudes de adhesión Irlanda, Reino Unido y Dinamarca.

1962 Enero. Nace la Política Agraria Común (PAC) después de haber superado enormes dificultades técnicas y políticas en los años previos.

Abril. Se rompen las negociaciones sobre el Plan Fouchet sobre la Unión Política.

1963 Enero. Veto de De Gaulle a la adhesión del Reino Unido y posterior ruptura de las negociaciones.

1964 Abril. Firma del Tratado de Fusión de los órganos ejecutivos de las tres comunidades europeas (CECA, CEE y EURATOM).

1966 Enero. Compromiso de Luxemburgo después de la política de silla vacía por parte de Francia. Esto supone la consagración de la unanimidad y consiguiendo la capacidad de veto de los estados miembros.

1967 Mayo. El Reino Unido, Irlanda y Dinamarca presentan su segunda solicitud de adhesión.

Julio. Noruega y Suecia presentan solicitudes de adhesión.

1970 Enero. Las competencias en política exterior comercial exterior pasan de los países miembros a la CEE.

Octubre. Informe Dauvignon de los ministros de Asuntos Exteriores sobre la Cooperación Política Europea.

1971 Julio. La Comunidad acuerda un "sistema de preferencias generalizadas" en el comercio con 91 países en vías de desarrollo.

Junio. Primera ampliación: se firman los Tratados de adhesión a la Comunidad de Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega. El ingreso efectivo de los tres primeros se produce en enero de 1973 (la población de Noruega vota no a la adhesión en un referéndum).

1974 Diciembre. Los jefes de estado y de gobierno de las Comunidades Europeas deciden reunirse de forma regular como Consejo Europeo.

1975 Febrero. Firma del Convenio de Lomé con 46 estados ACP.

Diciembre. Se presenta el Informe Tindemans que prevé una Europa de "dos velocidades" si es necesario.

1977 Julio. España presenta la solicitud de adhesión.

1979 Junio. Se celebran las primeras elecciones europeas directas al Parlamento Europeo.

1981 Enero. Se produce la segunda ampliación con la entrada de Grecia.

1983 Enero. Acuerdo de los miembros de la CEE sobre una política pesquera común.

1985 Enero. Jacques Delors se convierte en Presidente de la Comisión.

1986 Enero. Tercera ampliación con la adhesión de España y Portugal.

Febrero. Es aprobada el acta Única Europea en la Cumbre de Luxemburgo. Supone la primera modificación de los tratados Constitutivos. Entra en vigor en julio del año siguiente.

1989 Junio. Presentación de un plan elaborado por los gobernadores de los bancos centrales nacionales que prevé la creación de la Unión Económica y Monetaria.

1990 Octubre. Después del fin de la Guerra Fría se produce la unificación de las dos alemanias y la entrada de la RDA en la CEE.

1992 Febrero. Se firma el Tratado de la Unión Europea (TUE) en la ciudad holandesa de Maastricht, que supone un avance importante hacia la unión política.

Mayo. Los miembros CEE y EFTA firman el Acuerdo de creación del Espacio Económico Europeo (EEE).

1993 Noviembre. Entra en vigor el TUE.

1995 Enero. Entrada de Austria, Finlandia y Suecia. La UE pasa a tener 15 miembros.

Marzo. Entra en vigor la libertad de tránsito para viajeros en virtud del Acuerdo de Schenguen.

1997 Junio. Firma del Tratado de Ámsterdam, que supone la modificación del TUE.

2000 Diciembre. Se firma el Tratado de Niza, que actualmente sigue pendiente de ratificación.

El Asociacionismo Municipal Transfronterizo: un Nuevo Paradigma para el Fortalecimiento de la Descentralización y el Desarrollo Local en Centroamérica

Cecilia Cortés

Directora Ejecutiva de FUNPADEM,
Guatemala, Guatemala, octubre de 2002

Introducción

Los procesos de descentralización tienen que ver con dar una mayor autonomía a gobiernos locales, territorios y regiones. Pero además, hoy día, un objetivo fundamental de la descentralización debe ser convertirse en un mecanismo eficaz para conseguir un proceso de desarrollo humano más integral y sostenido.

Los países centroamericanos, como se conoce, históricamente han sido sumamente centralizados. Eso dio lugar a que en todos ellos la mayoría de las actividades económicas y sociales se concentraran en los centros urbanos produciéndose un abandono y una indiferencia muy marcada hacia regiones más periféricas del centro como por ejemplo, las regiones fronterizas.

De esa suerte, las regiones fronterizas de Centroamérica prácticamente han sido marginadas de la atención de los Estados, ellas han llamado la atención en tiempos de guerra y son vistas como lugares corruptos, o espacios para el libertinaje y las actividades ilegales. Por el contrario, FUNPADEM tiene una visión de las fronteras que las concibe como lugares propicios para la integración, la cooperación y el desarrollo. Son un escenario óptimo para la promoción de vínculos a través del asociacionismo municipal que contribuyan al desarrollo local pero también a la integración regional.

A partir de 1997 FUNPADEM desarrolla, bajo los auspicios de la Fundación Ford, el Proyecto de Cooperación Transfronteriza en Centroamérica. Este esfuerzo de alcance regional se centra en la convicción de que los vínculos transfronterizos en el Istmo constituyen un patrimonio de la mayor importancia para la

integración efectiva de toda Centroamérica. Más aún, propone que la cooperación transfronteriza constituye un puntal para la paz y un instrumento de primer orden para el desarrollo sostenible el cual, sólo puede concretarse con la participación efectiva de la sociedad civil.

Centroamérica: una región de fronteras

El Istmo centroamericano es una de las regiones políticamente más fragmentadas del mundo. En sus escasos 523.160 km² coexisten siete Estados que, históricamente, se han encontrado con un complejo número de colindancias que se hallan entre ellos. Solamente en tierra la región posee 10 colindancias, es decir, alrededor de 3.455 kilómetros de fronteras, de las cuales, alrededor de un 35% están trazadas por líneas imaginarias. Como resultado de ello, la delimitación política de las fronteras en la región ha tenido que pasar por múltiples problemas y tensiones político-militares que se han generado entre los Estados.

Por otra parte, si se considera como zona fronteriza aquellas áreas compuestas por los municipios que hacen contacto con el límite, se puede afirmar que las fronteras terrestres comprenden 137.216 Km², (cerca del 26% del territorio del Istmo), una superficie mayor a la de cualquier Estado centroamericano individualmente considerado. Asimismo, en los 185 municipios ubicados en el borde de las fronteras se encuentra alrededor del 13.1% de la población centroamericana, es decir, cerca de 3.6 millones de personas.

La importancia de las fronteras en Centroamérica va más allá de los datos cuantitativos anteriormente dados. Las regiones fronterizas de Centroamérica poseen una extraordinaria riqueza étnica y cultural, en donde habitan una buena parte de los grupos indígenas y afrocaribeños de la región. (ver Mapa 1).

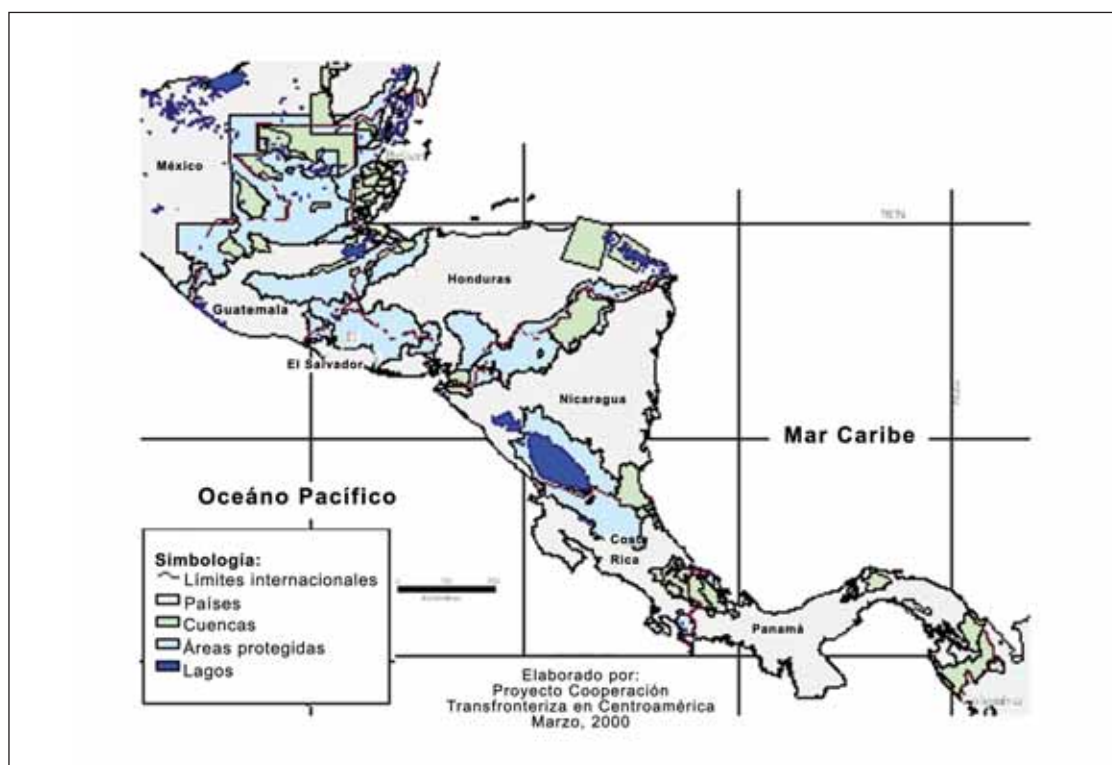
Más de un 40% de toda la extensión protegida en Centroamérica se encuentra en las fronteras. Las principales reservas de bosque y por lo tanto de la biodiversidad Centroamericana se concentran allí. Idéntica situación ocurre en relación con las cuencas internacionales. 12 ríos principales y una infinidad de corrientes menores funcionan como límites entre Estados. Además, todos los límites geométricos cortan cuencas compartidas

por dos o más Estados. Un análisis preliminar, realizado por la Universidad de Costa Rica, permite afirmar que en la región centroamericana existen más de 20 grandes cuencas hidrográficas compartidas por dos o

más Estados y más del 36% del territorio centroamericano corresponde a superficies que drenan hacia cuencas compartidas. Tal es el caso del río Usumacinta entre Guatemala y México.

Mapa 1

Centroamérica: cuencas hidrográficas internacionales y áreas protegidas fronterizas



Por otra parte, en Centroamérica el management del desarrollo fronterizo se ha ubicado históricamente en las regiones metropolitanas de los Estados nacionales. Desde esos centros han partido las iniciativas gubernamentales que han culminado en la suscripción de convenios y en la planificación y ejecución de proyectos binacionales, trinacionales y regionales de tipo fronterizo. En contraste, las regiones fronterizas, siempre marginales y postergadas, casi no han tenido la oportunidad de gestionar sus propuestas de desarrollo, ya sea desde una óptica nacional o en el marco más complejo de la cooperación con las áreas adyacentes del o los Estados vecinos.

Esta tendencia es todavía más desafortunada si se tiene en cuenta que el desarrollo en las zonas de frontera

constituye un camino poco explorado hacia la integración centroamericana. Un camino que, por medio de proyectos de cooperación permitiría la expresión de un ordenamiento institucional y técnico que se originaría en los actores locales, y podría generar, por lo tanto, un movimiento espontáneo, efectivamente ciudadano y de profunda raigambre cultural, hacia la integración. También podría generar aportes significativos a la integración por medio de la preservación y utilización racional de los recursos naturales compartidos, favorecer el planeamiento territorial y urbano de ciudades y regiones contiguas y colaborar en la solución de conflictos limítrofes.

La cooperación transfronteriza hace referencia al fortalecimiento de las relaciones de vecindad en

regiones donde el opuesto a la cooperación ha sido el conflicto. Según el Convenio Marco Europeo de Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, suscrito por el Consejo de Europa en Madrid, España, el 21 de mayo de 1980, la cooperación transfronteriza es "(...) toda concertación orientada a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre colectividades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o más Estados, así como a la conclusión de acuerdos y arreglos que sean de utilidad para estos propósitos." (Consejo de Europa:1983). Por ello, el asociacionismo municipal transfronterizo adquiere una especial relevancia para la superación de las externalidades negativas que caracterizan a las fronteras de Centroamérica. Es, al mismo tiempo, una herramienta idónea para el fortalecimiento de la descentralización y de los gobiernos locales., así como un motor para el impulso del desarrollo local transfronterizo.

El primer objetivo de la cooperación transfronteriza es, entonces, erradicar el efecto barrera que históricamente ha contribuido a la separación de las comunidades de las zonas fronterizas. Esto incluye a las fronteras naturales, que pueden ser salvadas mediante la construcción de obras de infraestructura. Es decir, las negativas consecuencias de las fronteras entre Estados han de ser combatidas mediante la reducción de su importancia, incluyendo la significación de las limitaciones administrativas domésticas.

La cooperación transfronteriza se ejerce dentro del marco de las competencias de las colectividades o autoridades territoriales, tal como son definidas por el derecho interno de cada uno de los Estados a que pertenecen, y se constituye, pues, en un instrumento válido para el mantenimiento de la paz, el afianzamiento de las buenas relaciones entre los Estados y el estímulo a la integración regional.

No obstante ello, la ausencia de competencias legales y administrativas supone resultados limitados en cada una de las comunidades y regiones fronterizas. Por tal motivo, es necesario comenzar a constituir asociaciones conjuntas dedicadas a asuntos de interés común, cuya aspiración debe ser el mejoramiento de la cooperación transfronteriza.

Sin embargo, las posibilidades de institucionalización de la cooperación transfronteriza, dada la persistencia de estructuras nacionales muy apegadas todavía a los conceptos clásicos de soberanía nacional y a la centralización, plantea la emergencia de complejos problemas en estos "ecosistemas internacionales", que ameritan ser convertidos en objeto de la investigación interdisciplinaria como factor de importancia estratégica para la moderna teoría de las relaciones internacionales.

Las políticas fronterizas deben buscar la superación de los desbalances e injusticias existentes en estas zonas estimulando la integración de todos los territorios nacionales. Sólo por medio de una política de este tipo se logrará equiparar los niveles de vida de las zonas fronterizas con los vigentes en el resto del país, asegurando los mismos niveles de libertad y seguridad ciudadana para todos sus habitantes.

Debe darse un estímulo a la transformación de estas regiones transfronterizas, fundamentado en la capacidad y creatividad de sus propios actores, es decir, las comunidades asentadas en estos espacios y sus gobiernos locales, que asumen un papel protagónico en la gestión de su propio desarrollo. A este respecto, hay que tener muy claro que las iniciativas de cooperación transfronteriza pueden llegar a lesionar los intereses de un modelo dominante, que enfatiza lo limítrofe sobre lo fronterizo, la separación sobre el contacto, y la soberanía nacional sobre la cooperación regional; la centralización versus lo local.



De izquierda a derecha: Rafaél López, Elvia Villalobos y Sonia Camacho, miembros de la Mesa Nacional de Costa Rica.

En suma, las principales razones para el asociacionismo transfronterizo pueden ser: superar mutuos rencores y prejuicios entre los pueblos de las regiones fronterizas como resultado de la herencia histórica; extender la democracia, superar la condición periférica y el aislamiento, promover el crecimiento y el desarrollo económico y mejorar las condiciones de vida; y conseguir una asimilación rápida dentro de una región integrada al tiempo que se mantiene el mayor grado posible de autonomía.

Principios y filosofía del asociacionismo transfronterizo

La "filosofía" del asociacionismo transfronterizo consiste en que dos áreas fronterizas trabajen juntas en el desarrollo de acciones y estableciendo prioridades, en vez de actuar de forma separada y buscando la cooperación con la otra después. También supone que una gran cantidad de agentes sociales y niveles administrativos se unan para dialogar sobre todos los aspectos de la vida diaria en la región fronteriza.

Este tipo de cooperación fronteriza de tipo "intensiva" se ha practicado con éxito durante muchas décadas, por ejemplo, en varias regiones fronterizas de Europa, cuyos principios han sido adoptados por la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE) y son compartidos por la Comisión Europea. Estos principios son: partenariado vertical y horizontal; subsidiariedad, mediante la delegación en el nivel regional y local; preparación de los "conceptos" o estrategias de desarrollo transfronterizo.

Partenariado: el principio del partenariado abarca dos elementos: partenariado vertical, es decir, implicando a los niveles local, regional y nacional en cada lado de la frontera; y partenariado horizontal, es decir, entre interlocutores de ambos lados de la región fronteriza. Este planteamiento "desde abajo hacia arriba" es el reconocimiento de que los principios de partenariado vertical y horizontal hacen posible la cooperación de acuerdo al principio de subsidiariedad.

Subsidiariedad: significa el fortalecimiento de los niveles regional y municipal mediante la delegación de competencias hasta el más bajo nivel administrativo

posible. Las competencias de las unidades administrativas regionales y municipales para poder realizar acciones a nivel internacional, es decir, transfronterizo, deben ser similares ante los órganos que aprueban las transferencias a nivel nacional.

Existencia de un concepto o estrategia de cooperación transfronteriza: El partenariado y la subsidiariedad son particularmente importantes en el proceso de programación y puesta en marcha de los "conceptos" o estrategias transfronterizas. Son necesarios con el fin de crear el marco estratégico del asociacionismo transfronterizo y las perspectivas para una cooperación sostenida a largo plazo. Estas estrategias, teniendo en consideración los planes nacionales más relevantes, han de determinar las necesidades y los objetivos futuros del asociacionismo transfronterizo, con la intención de superar ese pensar en solitario desde un lado de la frontera y desarrollar una perspectiva común para el desarrollo regional transfronterizo. Esta perspectiva ha de permitir a los interlocutores la identificación inicial de problemas comunes atribuibles al efecto negativo de la frontera y, posteriormente, el potencial de desarrollo común.

Los gobiernos locales y el asociacionismo transfronterizo

Los gobiernos locales que han participado en las actividades del Proyecto de Cooperación Transfronteriza en Centroamérica de FUNPADEM, han expresado reiteradamente que la cooperación transfronteriza es una modalidad de acción conjunta, es decir de asociacionismo, para el desarrollo de las regiones transfronterizas que debería estimularse. Sin embargo, es importante reconocer que, por el momento, no existe una visión regional lo suficientemente clara como para asegurar, que este concepto, haya sido comprendido a cabalidad por el conjunto de los países centroamericanos.

Tampoco ha sido acogido con entusiasmo por todos los gobiernos locales o nacionales por igual. Ello ha sido el resultado de la existencia de visiones nacionales muy preponderantes en toda la región, las cuales todavía tienden a entender cualquier relación de vecindad como un "juego de suma cero" en el cual se interpreta que lo que gana el vecino necesariamente lo pierde su contraparte.

No obstante, sí es posible visualizar ciertas tendencias que podrían contribuir a delinear iniciativas futuras para el estímulo del asociacionismo transfronterizo, en las que los gobiernos locales sean ellos mismos actores protagonistas. Por ejemplo, ha sido posible iniciar la formación de asociaciones (mancomunidades, federaciones, confederaciones) de gobiernos locales de regiones fronterizas en algunos países. Estas asociaciones han facilitado posteriores acercamientos a nivel binacional, trinacional, o regional.

Por otra parte, se han promovido con mucho éxito encuentros para integrar a los gobiernos locales ubicados en regiones fronterizas, con el fin de buscar el involucramiento de los gobiernos centrales y de la empresa privada, en un marco de cooperación local. En el futuro, conviene procurar una reunión de alcaldes fronterizos centroamericanos, con el propósito de definir objetivos, planes y metas y buscar apoyos específicos para concretar los esfuerzos de cooperación transfronteriza, con la presencia de los gobiernos centrales.

Alianzas municipales transfronterizas

Como resultado de la realización de los talleres de acompañamiento a los diferentes municipios fronterizos centroamericanos, el Programa ha logrado identificar la disposición de los actores y autoridades locales de las

zonas fronterizas para dar seguimiento al espacio de encuentro generado por dichos talleres de trabajo.

En este sentido, las consultas contribuyeron a la conformación de cinco federaciones o asociaciones de gobiernos locales en algunas de las áreas fronterizas cubiertas por el Programa. Estas entidades han señalado como uno de sus principales fines el estímulo a los esfuerzos de cooperación transfronteriza (Cuadro 1).

Es positivo que, gran parte del seguimiento de los resultados obtenidos en las consultas ha quedado a cargo de determinadas organizaciones municipales en el ámbito nacional, gracias a los espacios de entendimiento establecidos con la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica (UNGL), y la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA).

Importante es señalar el desarrollo de un conjunto de actividades paralelas a las iniciativas locales que se fueron planteando producto de la promoción de las relaciones de buena vecindad en estas zonas. El Programa brindó, en su momento, apoyo logístico para la realización de la Asamblea General de la Asociación de Gobiernos Locales de regiones fronterizas de Guatemala y contribuyó a la instalación de su primera junta directiva.

Cuadro 1
Actividades de acompañamiento

- En Guatemala se constituyó la Asociación de Gobiernos Locales de Regiones Fronterizas.
- En Costa Rica y Nicaragua se conformó la Federación de Municipios de Costa Rica Fronterizos con Nicaragua y la Federación de Municipalidades Fronterizas de Nicaragua con Costa Rica; posteriormente se produjo el acercamiento de éstas dos últimas por medio de la Comisión Transfronteriza Costa Rica-Nicaragua que ya ha creado una confederación binacional.
- Se ha reconstituido la Comisión Intermunicipal del Convenio Bilateral Fronterizo de Costa Rica y Panamá.
- Como consecuencia del taller de trabajo de municipios vecinos al Golfo de Fonseca, se decidió brindar apoyo y continuidad a la ya existente mancomunidad de Gobiernos Locales Ribereños al Golfo de Fonseca.

Todas estas actividades permiten completar el diagnóstico de los problemas comunes en las regiones transfronterizas, captar propuestas para su solución conjunta y dar vigencia a los esfuerzos de cooperación transfronteriza.

La unión de vínculos y la consiguiente conformación de alianzas que tienen como norte la cooperación entre las localidades fronterizas, servirá eventualmente como plataforma para la materialización de una Asociación Regional de Gobiernos Locales Fronterizos, instrumento ejecutivo principal de un eventual Convenio Centroamericano sobre Regiones Fronterizas, tema aún pendiente en la agenda de los presidentes del Istmo y que FUNPADEM propicia como objetivo estratégico del Proyecto.

El inicio de un proceso de autoconocimiento y elaboración de un estado de la situación de las áreas fronterizas

El desarrollo de los talleres y reuniones de trabajo estimuló la reflexión en torno a la situación de los municipios fronterizos, propició una visión común acerca del significado de las zonas fronterizas, e identificó mecanismos para la solución de los problemas exis-

tentes. La disposición entre los actores que conviven en las zonas fronterizas, respecto a procesos de comunicación y reflexión con los demás municipios del área centroamericana ha sido notable y constante.

Este proceso, generado principalmente a partir de los gobiernos municipales, ha permitido también que los propios actores locales descubran la necesidad de incorporar a otras entidades con capacidad de incidencia en las regiones de frontera. Así, ha sido evidente la conveniencia de convocar a las autoridades de los gobiernos centrales (legisladores, ministerios, agencias de seguridad, gobernadores) cuya capacidad de gestión de fondos para el desarrollo fronterizo sigue siendo muy importante. La presencia de estos agentes "centrales" en ocasiones produce un efecto secundario no deseado, a saber, la imposición de agendas de desarrollo fronterizo inducidas con criterio metropolitano, en detrimento de las propuestas de cooperación transfronteriza originadas en las propias regiones limítrofes.

Durante los talleres y reuniones realizadas, los principales problemas detectados por los representantes de gobiernos municipales fronterizos demostraron ser muy coincidentes en casi toda Centroamérica. Entre los principales se encuentran:

Principales problemas detectados en los municipios fronterizos de Centroamérica

- Abandono y marginalidad de las regiones fronterizas (pobreza, falta de desarrollo, desempleo, malos caminos y otras vías de comunicación; problemas de tenencia de la tierra).
- Aplicación de políticas y existencia de legislación inadecuadas (no se conocen ni respetan las condiciones específicas que prevalecen en las fronteras).
- Falta de presencia del Estado (las zonas fronterizas no son prioritarias y constantemente son olvidadas por las capitales).
- Existencia de una población flotante de migrantes (los habitantes de fronteras consideran los migrantes una fuente de inseguridad y les achacan el aumento en los problemas sociales, incluidos el desempleo y la prostitución).
- Altos índices de violencia e inseguridad para bienes y personas (contrabando de armas, automóviles, personas, y otros bienes; secuestros; narcotráfico).
- Conflictos limítrofes (diferendos históricos y mala demarcación).
- Inadecuadas instalaciones de aduana y migración. Personal corrupto y mal capacitado en esas dependencias.
- Problemas del medio ambiente (contaminación y destrucción de cuencas; depredación de bosques y áreas protegidas; trasiego ilegal de especies de flora y fauna).
- Salud (basura; enfermedades infecto contagiosas; mala calidad del agua).

Evidentemente no todos los municipios ni todos los países ponderaron estos problemas con igual prioridad. En algunos casos incluso se mencionaron aspectos de una gran especificidad regional, como en el caso del Golfo de Fonseca, cuya configuración geográfica, alta vulnerabilidad ecológica y ubicación como zona limítrofe de tres Estados no tiene parangón en ninguna otra parte del Istmo. Sin embargo, fue importante constatar cómo, pese a ello, en todos los talleres se consideraron estos asuntos como temas cuya complejidad y recurrencia binacional o trinacional obligaba a un tratamiento conjunto, que hiciera caso omiso de la separación limítrofe. Una separación que, siendo ineludible como realidad política, no detenía los problemas y sí inhibía sus posibles soluciones.

A manera de conclusión: lecciones aprendidas

Tras casi tres años de experiencia en las regiones fronterizas de Centroamérica, estas serían algunas de las lecciones más relevantes aprendidas por el Programa relacionadas con el asociacionismo transfronterizo:

1. Las fronteras son regiones cuya naturaleza y condiciones especiales requieren de legislación y soluciones específicas. No es suficiente con atribuirle a dichas regiones un tratamiento igualitario al del resto de los países, pues incluso en ese escenario quedarían en desventaja. Las fronteras requieren, vale la pena subrayarlo aunque suene un poco simplista, una "política de fronteras" propia.
2. Históricamente las fronteras centroamericanas han sido olvidadas por los centros metropolitanos. Ello ha obligado a las comunidades limítrofes y a las regiones fronterizas en su conjunto, a desarrollar iniciativas propias de cooperación transfronteriza con sus contrapartes. Esta realidad cotidiana, que denominamos "frontericidad", hace caso omiso -de manera virtuosa o perversa- de los complicados debates diplomáticos y las legislaciones restrictivas impuestas desde los centros y constituye un rico acervo de experiencias que puede potenciarse como nuevo instrumento de desarrollo transfronterizo.
3. Es posible establecer vínculos de trabajo y de asociación entre las zonas fronterizas de dos o más países, pues los problemas que afectan a sus

comunidades son compartidos. Hay una mayor conciencia en dichas zonas sobre esta realidad, que en las capitales. La disposición de emprender acciones conjuntas existe, pero se ve con demasiada frecuencia inhibida por políticas restrictivas impuestas desde el centro. Los acuerdos bilaterales entre Estados pueden ser un buen mecanismo para dar forma y enmarcar jurídicamente los esfuerzos por nuevas formas de asociacionismo y cooperación transfronteriza.

4. Los gobiernos locales y las organizaciones nacionales que los unifican, son interlocutores adecuados para desarrollar programas de asociacionismo transfronterizo. Poseen la legitimidad política y la capacidad de articulación regional necesarias.
5. Los gobiernos locales, sin embargo, ni son los únicos actores sociales que inciden en la vida fronteriza, ni pueden prescindir de las demás instancias del Estado para resolver los principales problemas de dichas regiones, particularmente debido a la ausencia de políticas de descentralización efectivas que les permitan ejercer a plenitud su autonomía administrativa y financiera. Su trabajo debe ser complementado por las instituciones del gobierno central, las cuales, sin embargo, con frecuencia usurpan las potestades de los municipios ya sea de manera directa (por medio de la intervención de ministerios o dependencias ejecutivas como las gobernaciones), o por medio de agentes del poder legislativo, en particular los diputados y legisladores.
6. Nadie mejor que los habitantes de las zonas de frontera conocen qué son y cómo se desarrollan esas regiones. Cualquier esfuerzo de asociación transfronteriza o de investigación en fronteras debe desplegar un diálogo directo con las organizaciones comunitarias de dichas regiones. La interlocución entre los investigadores de fronteras y los ciudadanos de éstas, es insustituible.
7. El asociacionismo transfronterizo constituye un poderoso instrumento de integración regional. En sí mismo, y en conjunto con los esfuerzos estatales emprendidos con el fin de consolidar el Sistema de la Integración Centroamericana, ofrece la oportunidad de construir una cultura política de la integración, generada desde la sociedad civil.

CAPÍTULO II

Descentralización del Estado, Gobernabilidad y Construcción Democrática

La Descentralización y la Transformación del Estado en Centroamérica

Andrés Pérez Baltodano
Managua, Nicaragua, octubre de 2003

Recordando las palabras de Michel Foucault, hoy nos vemos obligados a discutir la realidad, "desde la verdad del poder". Tan grande es el peso y el poder del neoliberalismo en este mundo intelectualmente chato y unidimensional en que vivimos, que hasta la crítica que hacemos a esta racionalidad e ideología, la hacemos cada vez con más frecuencia, desde una perspectiva dominada por premisas neoliberales y hasta dentro de los espacios simbólicos del poder que criticamos. Este hotel, esta sala es un espacio simbólico que sirve como un filtro que condiciona nuestra visión de la realidad y nuestra posición ante la pobreza de la región en que vivimos.

De igual manera, el pensamiento teórico que domina nuestra comprensión del Estado, los procesos de reforma y modernización estatal, el desarrollo local, la descentralización y la descentralización fiscal, funciona como un marco normativo -como una camisa de fuerza- que con frecuencia nos impide discutir las premisas y las implicaciones humanas de los modelos que utilizamos para estudiar y transformar nuestra realidad.

Digo esto para señalar que para estudiar y evaluar los procesos de descentralización, no basta simplemente medir cuánto se ha descentralizado el Estado sino que es necesario establecer cuál ha sido el impacto social del modelo de desarrollo al que contribuye la descentralización. En este sentido, la pregunta que tenemos que hacernos los centroamericanos no es simplemente cuánto se ha descentralizado el poder estatal sino, para qué descentralizamos.

En ausencia de un marco teórico y analítico que establezca la naturaleza y objetivos de la descentralización,

como un proceso orientado a reestructurar el poder del Estado, los indicadores que típicamente se utilizan para evaluar este proceso son "ciegos". Peor aún, pueden distorsionar la naturaleza de la realidad que queremos transformar.

En un estudio leía que la autonomía municipal nicaragüense era "baja", pero que la de Costa Rica era "muy baja". En ese mismo estudio leía que la "reforma democrática del Estado" en Nicaragua era incipiente y que en Costa Rica, esta reforma estaba "ausente". Estos indicadores sugieren que Nicaragua tiene una posición de ventaja con relación a Costa Rica en materia de organización y desarrollo estatal. Sin embargo, Costa Rica, con todo y sus problemas, sigue siendo el caso de desarrollo estatal y social más exitoso de la región.

De igual manera, los indicadores que miden la presión tributaria local, por poner un ejemplo, muestran a Costa Rica en una posición desfavorable con relación a Nicaragua. Pero somos los nicaragüenses los que para escapar del hambre en nuestro país, cruzamos la frontera y nos refugiamos en el hermano país del sur.

Esto, debo aclarar, no es minimizar la importancia que pudiera tener la descentralización en Costa Rica. Es simplemente señalar algunas de las posibles distorsiones que pueden generar los indicadores convencionales que utilizamos para medir y evaluar la reforma del Estado y la descentralización. Basta echar una mirada a la página Web Descentralización NET del Banco Mundial, para confirmar la naturaleza descontextualizada de los instrumentos de evaluación que este organismo recomienda para analizar la descentralización fiscal. Nuevamente: Estos indicadores nos dicen muy poco, casi nada, sobre las implicaciones sociales y políticas de la descentralización. Nos ayudan a entender la intensidad de ciertos cambios o resistencias al cambio, pero no nos dicen si estos cambios mejoran o empeoran la situación social de los centroamericanos.

Todos estamos interesados en mejorar el funcionamiento de nuestros Estados y de nuestras sociedades. Pero como bien lo señalaba un viejo maestro, "no podemos mejorar lo que no podemos explicar". No podemos mejorar la asignación de competencias del gasto público o la estructura de los ingresos municipales o el sistema de transferencias, si no somos capaces de explicar la manera en que la descentralización fiscal contribuye a solucionar nuestros grandes problemas sociales, especialmente, el grave problema de la pobreza.

La pobreza es la característica principal de nuestro continente latinoamericano. El Panorama Social de América Latina de la CEPAL señala que para el 2001 aproximadamente un 43% de la población latinoamericana vivía en condiciones de pobreza. Un 18.6% de esos pobres, es decir, 92.8 millones de seres humanos vivían en la indigencia. El mismo reporte estima que la pobreza y la indigencia aumentaron a un 44% y un 20% respectivamente en el año 2002.

Hablando concretamente de Centroamérica, el Primer Informe sobre Desarrollo Humano para Centroamérica y Panamá señala que el desarrollo de la región durante los últimos diez años fue negativo en materia de equidad social y sostenibilidad ambiental (Desarrollo Humano para Centroamérica y Panamá, 1999). El segundo de estos informes reporta que "Centroamérica ha perdido dinamismo en el ritmo de progreso que caracterizó su desarrollo humano durante la primera mitad de la década de los noventa", mientras que la desigualdad se mantiene y en algunos casos empeora (Desarrollo Humano para Centroamérica y Panamá). Son pobres el 75% de los guatemaltecos; el 73% de los hondureños; el 68% de los nicaragüenses; y el 53% de los salvadoreños. Nuestro record de la desigualdad es impresionante. El 30% más rico de la población capta el 80% del ingreso nacional, en tanto que el 30% más pobre capta menos del 5%.

Hace unos pocos días, el 17 de Octubre, para ser más preciso, la Fundación INTERVIDA publicó un reporte que señalaba que el 42 % de la población centroamericana lleva cinco años estancada en la pobreza. Nicaragua es señalado en este informe como el caso centroamericano más dramático. INTERVIDA ofrece una cifra que debe horrorizar a los europeos y que tendría que horrorizarnos a los que estamos en esta sala: En Nicaragua,

el 94.5 % de la población vive con menos de 2 euros al día. Esto sucede en un país en donde el presidente de la república recibe un ingreso mensual que en el continente americano sólo es superado por el del presidente de los Estados Unidos.

Sobre estas duras estadísticas se monta un futuro económico incierto y amenazante. El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), señala que "la región [centroamericana] está creciendo cada vez menos aunque con estabilidad de precios y tipos de cambio". Y agrega: "Esta situación es particularmente preocupante porque Centroamérica debe crecer a niveles superiores al 6% para aliviar la situación de pobreza que vive la región". Sin embargo, continúa el BCIE, la perspectiva de crecimiento promedio para Centroamérica en el 2003 es de apenas 2.36%, "tasa que es igual o inferior a la tasa de crecimiento de la población regional, lo que, de no revertirse, conducirá a un agravamiento de las ya altos índices de pobreza en que se debate la región". Con estas cifras uno tendría que preguntarse: ¿Por qué sonríen nuestros presidentes en sus fotos oficiales?

Las cifras y los datos anteriores tienen un largo contexto histórico que abarca más de cinco siglos, pero también un contexto político y socio-económico reciente. No voy a abusar de la paciencia de ustedes para repetir la larga historia de la pobreza y la desigualdad en nuestro continente y en nuestra región centroamericana: la historia de la explotación de nuestras poblaciones indígenas, la historia de la discriminación de nuestra población negra; la historia del abuso sufrido por nuestras mujeres; la historia del hambre de nuestros campesinos; la historia del abandono de nuestros pobres; y la historia de la vulgar e insoportable insensibilidad de los que han controlado el poder en nuestras sociedades.

Vamos a concentrarnos en nuestra historia reciente para señalar que las cifras y los datos de la pobreza y de la desigualdad social antes mencionados, forman parte del record del modelo económico mercadocéntrico o neoliberal adoptado por los países latinoamericanos en general y por los centroamericanos en particular durante las dos últimas décadas.

Recordemos las premisas fundamentales de este modelo: "El mercado es el único mecanismo racional para una

asignación justa de los recursos; la justicia social consiste en crear igualdad de oportunidades para competir en el mercado; la competencia genera justicia en cuanto existe una relación de mercado competitivo y eficiente.

Los procesos de reforma del Estado que se impulsan actualmente en la mayoría de los países del mundo subdesarrollado, y los procesos de descentralización que forman parte de estas reformas son, en términos generales, elementos integrales del modelo de desarrollo mercadocéntrico al que hemos hecho referencia. Esto lo señalaba ya Gabriel Aghón en la tercera reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal celebrado en Guatemala en Agosto de 1996: "La descentralización en América Latina hace parte fundamental de todo ese conjunto de reformas estructurales que tienden a promover una economía de mercado y menos centralizada, que promueva en definitiva una mayor asignación y eficiencia en los recursos públicos".

Señalar, como lo hace Gabriel Aghón, que el modelo de descentralización que predomina hoy en América Latina corresponde, en sus elementos esenciales, al modelo de desarrollo mercadocéntrico, no es señalar que todos los que participamos o estamos interesados en la descentralización del Estado hayamos aceptado la visión mercadocéntrica del Estado y de la sociedad, y mucho menos que todos estemos de acuerdo con ella. Como lo han indicado varios autores, incluyendo Manuel Ortega Hegg y María Guadalupe Wallace, en América Central coexisten diferentes visiones de la descentralización, con diferentes metas y objetivos. En esta misma sala se encuentran representadas, estoy seguro, esas diferentes perspectivas.

Desdichadamente, ni nuestros gobiernos centrales, ni nuestros gobiernos locales, ni las organizaciones de la sociedad civil de la región, ni los estudiosos e interesados en estos procesos, hemos sido capaces de desarrollar y articular modelos de descentralización que cuenten con la fuerza política necesaria para funcionar como alternativas viables al modelo de descentralización que forma parte del modelo de desarrollo mercadocéntrico antes mencionado.

Nuestros gobiernos hablan de descentralización sin convicción y sin claridad conceptual. Con mucha frecuencia, estos gobiernos no asumen la descentralización como una necesidad, porque no enfrentan una verdadera presión social que los obligue a impulsarla y porque, sencillamente, con frecuencia no saben cómo o para qué hacerlo.

Nuestros gobiernos locales y nuestra sociedad civil, por otra parte, articulan sus propuestas de descentralización asumiendo que hay un poder central que puede ser descentralizado. Más aún, se asume que la descentralización puede y debe darse como el resultado de una concesión que deben hacer las autoridades centrales. Se repite, una y otra vez, que este proceso depende de la famosa "voluntad política" de los gobiernos. Y asumen como realidad, lo que en verdad es apenas una posibilidad: asumen que la descentralización tiene que aceptarse porque es más eficiente y más democrática que la centralización.

Mientras tanto, las fuerzas globales que promueven el desarrollo e implementación de modelos mercadocéntricos de desarrollo alrededor del mundo, continúan penetrando las agendas de desarrollo nacional y condicionando el futuro del desarrollo local de los países de la región.

Así, las premisas, los argumentos y el vocabulario conceptual de la descentralización mercadocéntrica, se expresan cada vez más abiertamente, en los programas y políticas de desarrollo nacional y, a veces, hasta en los planteamientos de los gobiernos locales y de la sociedad civil centroamericana. Permítanme hacer referencia a dos ejemplos que muestran la influencia del modelo mercadocéntrico en las visiones del desarrollo y del desarrollo local en América Central: Uno de estos ejemplos es regional y académico. El otro es nacional y gubernamental. Ambos deben ser vistos como representaciones conceptuales de los que puede llegar a ser el futuro de la región. Ambos constituyen un reto frontal a las visiones democráticas del desarrollo local que han servido de base a muchos movimientos y organizaciones centroamericanas aquí representadas. Este reto debe ser asumido por todos nosotros.

La Agenda Centroamericana para el Siglo XXI elaborada por el INCAE con la colaboración de la Universidad de

Harvard, es el ejemplo regional-académico al que quiero hacer referencia. La llamada Agenda Centroamericana, es una estrategia de desarrollo que tiene como eje la competitividad de los sectores empresariales con mayor potencial transnacional y transregional de Centroamérica: el turismo, la exportación y agroindustria de valor agregado, y la industria textil regional.

Estos sectores, de acuerdo a la Agenda Centroamericana, deben organizarse en forma de conglomerados o "clusters" de empresas funcionalmente interconectadas y ubicadas dentro de un mismo espacio geográfico local.

La Agenda Centroamericana incluye recomendaciones para combatir la pobreza, para la protección del ambiente, para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, para el desarrollo de la gobernabilidad en la región y hasta para la organización de las funciones de los municipios. Estas consideraciones, sin embargo, están subordinadas al objetivo de impulsar y desarrollar la competitividad de los sectores empresariales más ligados al mercado mundial. Así pues, la Agenda asigna al sector privado con mayor capacidad transnacional y transregional el liderazgo del desarrollo histórico de la sociedad centroamericana; y al Estado, el papel de facilitador de la competitividad del sector privado.

En resumen, la Agenda Centroamericana para el Siglo XXI propone que la competitividad empresarial sea la variable independiente en la ecuación de las fuerzas sociales centroamericanas. Así, los niveles de justicia social, el desempleo, la distribución del ingreso, el desarrollo local, y la organización de los territorios nacionales, se tratan como las variables dependientes que deben ajustarse a la lógica empresarial. Hasta el futuro de la pequeña y la mediana industria depende, en la estrategia INCAE-Harvard, de su capacidad para posicionarse como componentes de las "aglomeraciones" organizadas alrededor de los sectores empresariales prioritarios.

La visión mercadocéntrica que sirve de fundamento a la propuesta del INCAE encuentra una clara expresión nacional en el recién publicado Plan Nacional de Desarrollo de Nicaragua. Las premisas esenciales de esta estrategia son las mismas que utiliza la Agenda Centroamericana para el Siglo XXI articulada por el INCAE. En algunos casos estas premisas son tomadas casi literalmente de la literatura sobre desarrollo

producida por el Banco Mundial y otros organismos internacionales.

El propósito de la Estrategia Nacional de Desarrollo es "fortalecer la competitividad de Nicaragua e insertarla con renovados bríos en este nuevo contexto del comercio internacional" (PND, 2003). Para promover la competitividad en el país, señala la END, el gobierno tiene que hacer tres cosas: crear "un entorno macroeconómico que decididamente aumente la competitividad y productividad de las empresas; 2) crear "las bases de competitividad local mediante la organización de conglomerados de negocios enfocados en el crecimiento de aquellas actividades en las cuales los territorios tienen ventajas absolutas y la Nación tiene ventajas comparativas . . ." y 3), fortalecer "las bases de generación de riquezas de los territorios a través de la formación de distritos de desarrollo".

Un distrito de desarrollo es "una relación socio económica entre una comunidad de personas y un conglomerado de negocios que existe en un espacio geográfico, el cual se organiza para construir o nutrir la competitividad de la zona. . . ." (PND, 2003). Para hacer 'más eficiente la inversión social', la Estrategia Nacional de Desarrollo propone focalizarla en esta inversión en los "distritos de desarrollo . . ." (PND, 2003). Los responsables de este plan consideran que la inversión en capital humano que no se traduce en crecimiento económico es un gasto.

Y ¿qué va a pasar con los pobres que no vivan dentro de los centros territoriales competitivos? Muy sencillo, dice la estrategia: tendrán que moverse hacia las zonas y regiones competitivas del país. Así de simple.

El Plan Nacional de Desarrollo de Nicaragua propone establecer un Mapa de Migraciones para ordenar el movimiento de la población que tendrá que desplazarse de las zonas pobres del país a las zonas competitivas. Esta idea resulta poco menos que aterradora.

El Estado nicaragüense, que en casi dos siglos no ha sido capaz de construir una carretera al Atlántico; el Estado nicaragüense que todavía no logra salir del abismo de la corrupción, el Estado nicaragüense que hoy es incapaz de establecer un sistema bancario estable, el Estado nicaragüense que no ha sido capaz de reconstruir

el casco urbano de la ciudad capital, más de treinta años después de que ésta fuera destruida por un terremoto, este mismo Estado, propone una masiva reorganización territorial para que la población del país, la más pobre y desnutrida de América Latina, se mueva en función de los vaivenes del mercado.

El Estado nicaragüense, uno de los más débiles del continente, en términos de su capacidad regulatoria, penetración territorial, eficiencia administrativa, y legítimidad, se propone impulsar un plan de ingeniería social que no tiene precedentes en la historia de nuestra sufriendo región.

Y por supuesto, que las ratas de laboratorio de este experimento humano son, como siempre, nuestros pobres. Y yo agregaría que los co-responsables del desastre social que puede causar la ligereza con que nuestros gobiernos deciden el futuro de nuestras sociedades, somos nosotros, los que hablamos de pobreza y desarrollo local desde la absurda elegancia de un hotel como el que hoy ocupamos.

Tanto el INCAE, como el gobierno de Nicaragua han adoptado las premisas básicas de la teoría mercadocéntrica que promueven los principales organismos financieros internacionales y asumen que el desarrollo y el poder local deben contribuir a hacer más eficiente "la provisión de bienes públicos y servicios, abrir nuevos espacios para la inversión privada, disminuir las barreras de entrada al capital privado y promover el desarrollo de las ventajas comparativas de las regiones y localidades. El INCAE y el Plan Nacional de Desarrollo de Nicaragua, asumen también, que "la competencia generada por la descentralización puede llegar a obligar a los gobiernos subnacionales a reducir costos para la provisión de servicios, estimar de forma adecuada las preferencias de los ciudadanos y evaluar la demanda de la comunidad para la provisión de sus bienes públicos". Asumen, finalmente, que los individuos tratarían de maximizar su bienestar o la percepción de su utilidad" compitiendo entre ellos y generando "los mercados y la competencia". Estas son las premisas del modelo de desarrollo nacional y local mercadocéntrico que promueve el Banco Mundial. Estas son las mismas premisas que utiliza el INCAE y el gobierno de Nicaragua en sus propuestas.

¿Qué validez tienen estas premisas en países como los centroamericanos? Veamos.

El modelo de desarrollo mercadocéntrico se cristalizó en los países del Norte en los años 80's cuando el capital empezó a gozar de niveles de movilidad sin precedentes. La movilidad del capital redujo el poder del Estado para domesticar la acción del mercado. Esta situación facilitó el surgimiento de un nuevo modelo de relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad en los países del Norte.

La visión mercadocéntrica de la sociedad se exportó a los países del Sur a través de los organismos financieros internacionales que sirven de eje a la economía mundial. Esta visión, además se propagó y se continúa propagando a través de las universidades del Norte, en donde se gradúan muchos de los técnicos de la región que hoy son responsables del diseño de nuestros programas de desarrollo, modernización estatal y descentralización.

En consonancia con sus raíces históricas, la propuesta mercadocéntrica que surge en los países del Norte, asume la existencia de gobiernos con una alta capacidad de regulación social; es decir, asume la existencia de gobiernos que cuentan con la capacidad para organizar un sistema competitivo dentro del que participen los gobiernos locales. Segundo, el modelo mercadocéntrico asume la existencia de gobiernos locales con capacidad competitiva. Tercero, asume la existencia de mercados y de sistemas empresariales también competitivos. Y cuarto, quizás lo más importante, asume la existencia de una sociedad que funciona dentro de un marco de derechos ciudadanos. Es decir, asume la existencia de ciudadanos que gozan de derechos y que cuentan con la información y la capacidad necesaria para participar en el juego del mercado. Los ciudadanos pueden hacer uso de sus derechos y de su capacidad económica para castigar a sus gobiernos en votaciones democráticas o bien, "votando con los pies", es decir, moviéndose de las localidades menos competitivas a las más competitivas de sus países.

El modelo mercadocéntrico es controversial aún en los países del Norte. Las evidencias de sus negativas consecuencias sociales abundan. Yo mismo vivo relativamente cerca de Walkerton, una localidad en Ontario que



Vista parcial de participantes en VI CONFEDELCA, San José, Costa Rica, octubre de 2006.

privatizó la provisión del agua que bebe su población para encontrarse con la pesadilla de un servicio vital que no contaba con los mecanismos de regulación estatal adecuados. Varias personas murieron antes que el gobierno neoliberal a ultranza de la provincia, asumiera su responsabilidad en esta tragedia. El partido de ese gobierno fue derrotado en las recién celebradas elecciones provinciales.

Pero no es mi objetivo aquí, evaluar el modelo mercado-céntrico en países como Canadá. Independientemente del impacto social de este modelo, sus premisas institucionales esenciales, en términos generales, son válidas. En un país como Canadá, el Estado al que hace referencia este modelo cuenta con una alta capacidad de regulación social; los gobiernos locales a los que hace referencia el modelo cuentan con la capacidad para integrarse dentro de un esquema competitivo. La empresa privada de esos países también es competitiva. Y finalmente, la población a la que hace referencia este modelo cuenta con derechos, con la capacidad material y con la información necesaria para desplazarse de las localidades menos competitivas a las más competitivas del país.

Ninguna de estas premisas, repetimos, tiene valor en nuestra región. La capacidad de regulación social de nuestros Estados es debilísima. En muchos casos, el Estado ni siquiera ha sido capaz de alcanzar una presencia física dentro de nuestros territorios nacionales. En la mayor parte de nuestra región centroamericana, el Estado desaparece en cuanto uno de desvía unos cuantos

kilómetros de las principales carreteras de nuestros países. En segundo lugar, la gran mayoría de nuestros gobiernos locales, por su debilidad administrativa y económica, no cuentan con la capacidad para participar en un juego competitivo. Basta recordar las cifras que muestran las enormes desigualdades y desequilibrios fiscales horizontales entre los municipios de los países de la región.

Por otra parte, no contamos con un mercado competitivo. Un analista nicaragüense señalaba recientemente que los conglomerados de negocios que visualiza el plan de desarrollo de Nicaragua, podrían terminar funcionando como "economías de enclave".

Pero peor aún, nuestra población no cuenta ni con los derechos, ni con la información ni con la capacidad de movilización que asume el modelo de desarrollo mercado-céntrico que promueven los principales organismos internacionales.

Es interesante señalar que mientras que el Banco Mundial empieza a aceptar las limitaciones de su visión de desarrollo territorial y local, el INCAE y el gobierno nicaragüense insisten en promover esta visión. Un estudio publicado por el Banco Mundial, muestra como en las Filipinas y en Uganda, la premisa de la movilidad poblacional impulsada por las ventajas competitivas de territorios y gobiernos locales organizados dentro de una lógica de mercado es insostenible. Sorprendidos, los analistas del Banco concluyen este estudio señalando que las poblaciones afectadas de estos países no se movieron de acuerdo con los dictados del mercado. No

nos aclaran los analistas si la gente no se movió porque no quisieron hacerlo o porque estaban muertos de hambre y desnutrición.

Si las debilidades de las premisas que informan al modelo de desarrollo local mercadocéntrico resultan tan obvias, ¿por qué aceptan nuestros gobiernos los marcos normativos, el vocabulario conceptual, las premisas y los argumentos que se generan en el Norte y que se difunden a través de las principales agencias financieras internacionales?

Para contestar esta pregunta tendríamos que discutir algunas de las dimensiones culturales de nuestra realidad. Algo para lo que no tenemos tiempo dentro del marco de esta exposición. Me limitaré a señalar mi propia respuesta: el pensamiento que orienta las acciones de nuestras elites centroamericanas es un pensamiento que yo llamo pragmático-resignado.

El pragmatismo-resignado es una visión y un pensamiento que asumen que el objetivo de la política y de la función de gobierno es adecuarse a las circunstancias, y muy especialmente, a las tendencias teóricas que promueven las fuerzas internacionales que operan sobre la realidad nacional.

En este sentido, el pragmatismo-resignado es un pensamiento y una visión política pre-modernas. Digo esto, porque la modernidad denota una actitud creativa ante la vida, y expresa el desarrollo de la capacidad de la sociedad para trascender los límites de lo en un momento se impone como lo políticamente posible.

Vivir las modas teóricas que surgen de los países desarrollados no es vivir la modernidad. Es vivir la ilusión de la modernidad. Porque la modernidad no se imita; se construye a partir del pensamiento y de la acción política reflexiva de hombres y mujeres que asumen su responsabilidad como forjadores de su propia historia. "Atrévete a pensar" fue uno de las consignas que contribuyeron a forjar la modernidad en Europa. "Dedícate a copiar", parece ser la consigna de nuestra elites y gobiernos.

¿Qué hacer entonces? ¿Cómo podemos enfrentar con éxito la creciente influencia del modelo de desarrollo

mercadocéntrico que promueven los principales organismos internacionales? ¿Cómo construir un futuro que responda a nuestras necesidades? ¿Cómo construir modelos de desarrollo, modelos de reforma estatal y modelos de descentralización que contribuyan a la solución del problema de la pobreza, la desigualdad social y el enorme déficit democrático que cargan nuestras sociedades? ¿Cómo puede contribuir la descentralización fiscal a la construcción de modelos de desarrollo más auténticos, es decir, modelos de desarrollo que tengan raíces en nuestra historia y en nuestra realidad? ¿Cómo construir indicadores que sirvan para medir una descentralización fiscal que, como lo señalaba Rokaél Cardona Recinos "tenga un sentido incluyente y con visión de justicia social"?

Cualquier intento de responder a estas preguntas requiere de un esfuerzo serio y conciente para trascender el pensamiento tecnocrático y ahistórico que cada vez más domina las visiones de desarrollo en la región. Para empezar, tenemos que establecer y reconocer la naturaleza de nuestros Estados. Vale la pena repetir: "No podemos mejorar lo que no podemos explicar". No podemos mejorar la organización de nuestros Estados, por ejemplo, si no contamos con una comprensión adecuada de su naturaleza esencial.

En términos generales podemos señalar que los Estados centroamericanos se caracterizan por su alto nivel de dependencia externa y por su alto nivel de independencia doméstica. Estas características son exactamente opuestas a las de los Estados democráticos consolidados generadores del modelo de desarrollo mercadocéntrico, que gozan de un alto grado de soberanía externa y un alto grado de dependencia doméstica.

Decir que el Estado centroamericano opera con un alto grado de dependencia externa es decir lo obvio. La dependencia económica, política y hasta cultural del Estado latinoamericano en general y del centroamericano en particular tiene raíces históricas profundas que han sido abundantemente explicadas por la sociología latinoamericana. Es importante, sin embargo, resaltar esta característica, ya que el llamado fenómeno de la globalización tiende a agudizar la dependencia externa de nuestros Estados.

Por otra parte, señalar que el Estado centroamericano se caracteriza por su alto nivel de independencia doméstica, es señalar que el poder de nuestros Estados no está sujeto a una voluntad popular organizada. Nuestros Estados flotan sobre sociedades que no cuentan con la capacidad para domesticar la acción gubernamental y sus prioridades. Los sistemas democráticos que operan en nuestros países le otorgan a la población la capacidad de decidir quién gobernará el Estado, pero no la capacidad de decidir la naturaleza y las prioridades del poder Estatal. Nuevamente, la globalización tiende a acentuar la independencia doméstica del Estado centroamericano porque lo obliga a transnacionalizarse y a subordinarse a los dictados del mercado mundial y de los organismos internacionales que participan en la organización de este mercado, en detrimento de su capacidad para responder a las necesidades y demandas de las poblaciones nacionales de la región.

A partir de esto quisiera sugerir que la reforma estatal y la descentralización tienen que asumir como su objetivo central, contribuir a reducir la dependencia externa del Estado y la brecha que lo separa de las sociedades nacionales centroamericanas.

Si no logramos esta transformación, el Estado en Centroamérica continuará transnacionalizándose y subordinándose a la lógica del mercado global y de las agencias financieras internacionales que funcionan como los ejes organizativos de este mercado. La ampliación de la brecha entre el Estado y la sociedad no puede darse indefinidamente. Un Estado que no responde a las necesidades crecientes de una población empobrecida tiende a perder su legitimidad y por lo tanto, su capacidad para imponer un orden democrático. El resultado de la ruptura entre el Estado y la sociedad puede ser el inicio de un nuevo ciclo de desorden y violencia en la región, así como el colapso de los experimentos democráticos que hoy funcionan en los países del área.

Peor aún, la ampliación de la ruptura entre el Estado y la sociedad que promueve la globalización es una amenaza para la integridad territorial de algunos de nuestros fragmentados países.

La descentralización puede contribuir a la protección de la integridad del Estado nacional, en la medida en

que este proceso le proporcione al Estado, el ancla democrática que necesita para navegar en las turbulentas aguas de la globalización.

Históricamente, la soberanía -algún grado de soberanía efectiva- fue un requisito esencial para la consolidación de la democracia. La soberanía, entre otras cosas, limitaba los recursos que podían utilizar los que competían por el poder.

En los tiempos en que vivimos, pareciera que la relación anterior se ha invertido. La democracia es un elemento fundamental para la preservación de algún grado de soberanía efectiva. Son precisamente los Estados democráticos del mundo los que hoy por hoy logran navegar mejor en las aguas de la globalización. Estos Estados están anclados en sociedades civiles organizadas que los obligan a tomar en consideración las necesidades y demandas de la sociedad.

La articulación de un modelo de descentralización estatal que contribuya a reducir la dependencia de nuestros Estados y a cerrar la brecha que los separa de las sociedades nacionales de la región debe apoyarse en tres elementos.

En primer lugar, la racionalidad de este modelo debe ser, fundamentalmente, una racionalidad política. Hablo de la política como la representación conceptual de la acción social organizada que se orienta a la transformación de la realidad existente. Esta política, disminuida y hasta ridiculizada ahora por las visiones pragmáticas y tecnocráticas que dominan el mundo, fue la que transformó a un conjunto de colonias inglesas en el país más poderoso de la tierra. Esta es la política que transformó a las sociedades de la Edad Media en la Europa que ahora conocemos. Esta es la política que hizo posible la institucionalización del modelo de desarrollo que convirtió a Costa Rica en un caso excepcionalmente exitoso en nuestra región. Esta es la política que hay que reinventar para salir del pantano del instrumentalismo utilitario en que hoy nos ahogamos.

Decir que la racionalidad del modelo que proponemos debe ser una racionalidad política, no es ignorar que el mercado y la competitividad tengan un lugar importante, importantísimo que cumplir en el desarrollo de nuestras

sociedades. Pero el mercado y la competitividad no pueden convertirse en los ejes reguladores de la vida nacional en América Central. La racionalidad que orienta la acción del mercado es una racionalidad instrumental que no está diseñada para resolver la injusticia social, la pobreza, la desigualdad y la marginalidad que sufren nuestras poblaciones.

Los que proponen que la racionalidad del mercado y de la competitividad ofrecen una solución a los profundos problemas sociales de la región parecen no conocer ni la realidad centroamericana ni la realidad histórica de los países generadores del modelo mercadocéntrico que ellos tan ligeramente imitan.

El desarrollo social de Europa y de países como Canadá y los Estados Unidos se ha enmarcado dentro de un esfuerzo permanente por conciliar la racionalidad instrumental que sustenta la economía de mercado con la racionalidad sustantiva que sirve de fundamento a la idea de la justicia social.

En su expresión más concreta, este intento trata de establecer un balance entre el principio de las libertades individuales, especialmente las que requiere el capitalista para operar dentro del mercado, y el principio de la justicia social que promueve el respeto a la dignidad humana como un principio absoluto. De allí que el pensamiento democrático sea, fundamentalmente, un pensamiento que promueve las libertades individuales dentro del marco de un contrato social. En este sentido, el pensamiento democrático es un intento de promover la libertad de mercado dentro de límites diseñados para proteger el bien común.

Proponemos, entonces, que la racionalidad de un modelo alternativo de descentralización tenga como fundamento un pensamiento político democrático que incorpore el sentido de la justicia social como su elemento central. En segundo lugar, la construcción de un modelo de descentralización que contribuya a cerrar la brecha que separa al Estado de la sociedad en América Central, debe orientarse a la construcción y al desarrollo del poder del Estado *y no simplemente a la distribución descentralizada del poder existente*.

En Centroamérica necesitamos un mayor y más efectivo poder estatal. Esto hay que repetirlo una y otra vez

para que lo escuchen nuestros gobiernos pragmático-resignados. La reforma del Estado en países con Estados incompletos y débiles como los nuestros, no puede hacerse con las mismas premisas que orientan los procesos de reforma Estatal en países que cuentan con Estados consolidados.

Para construir un mayor y más efectivo poder estatal en América Central es necesario desarrollar el poder local y los derechos ciudadanos. Esta idea es para algunos contradictoria. Sin embargo no lo es.

La experiencia histórica de los países que han logrado institucionalizar sistemas democráticos efectivos (esta es la experiencia de Europa, Canadá y los Estados Unidos, para citar algunos ejemplos), muestra que el desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado se vio favorecida por el desarrollo del poder de la sociedad civil y del poder local. El desarrollo del poder de la sociedad civil y de las instancias político-administrativas locales, facilitó el desarrollo de circuitos de comunicación que empezaron a conectar al Estado, no simplemente con una población, sino con estructuras de organización social que el Estado pudo utilizar para ejecutar sus funciones regulatorias.

Al mismo tiempo, la sociedad civil fue capaz de utilizar los circuitos de comunicación del Estado para articular y presentar sus propias demandas. De este doble desarrollo surgió el principio de la soberanía popular como la expresión de la constitución de un poder político democrático capaz de condicionar la acción del Estado. Como resultado de estos procesos se llegó a establecer lo que David Held llama "una relación de congruencia" entre los que hacen las políticas públicas y los que las reciben. Esta relación constituye una de las premisas fundamentales del sistema de gobernabilidad democrático. La democracia, así conceptualizada, otorga a los miembros de la sociedad una importante cuota de poder para controlar su destino individual y social.

En tercer lugar, y para finalizar, la construcción de un modelo de descentralización que contribuya a reducir la dependencia externa del Estado y su capacidad para flotar sobre las poblaciones nacionales de la región, debe contribuir a la estructuración de los espacios nacionales como espacios de referencia políticos capaces de promover la formación y el desarrollo de

nuestras identidades nacionales y hasta de una posible identidad regional.

Por identidad política nacional se entiende el conjunto de derechos, obligaciones, aspiraciones y memorias colectivas que internalizan los miembros de una sociedad nacional como resultado de la experiencia de pertenecer a un espacio de acción política compartido. Dentro de este espacio, el Estado funciona como el objeto central del conflicto por la distribución de los beneficios de la vida en sociedad, y como el principal mecanismo de regulación e integración social que armoniza las diferencias -culturales, socioeconómicas, de género, lingüísticas, raciales, etc.- que coexisten dentro de cualquier sociedad nacional. Mediante estas dos funciones aglutinadoras, el Estado participa activamente en la constitución de los pilares sobre los que se sostienen las identidades políticas modernas: la nacionalidad y la ciudadanía.

En resumen, es necesario reemplazar la racionalidad del mercado que sirve de marco normativo a los procesos de desarrollo que se impulsan actualmente en la región, con una racionalidad política democrática. Es necesario, además, que nuestros modelos de desarrollo conceptúen a los centroamericanos como ciudadanos y no simplemente como consumidores y agentes productivos. Finalmente, nuestros modelos de desarrollo deben conceptuar los territorios nacionales centroamericanos como espacios de referencia políticos y no simplemente como espacios de competitividad.

Esto no es comunismo. Es democracia básica. Y es moralidad cristiana: Dice un conocido texto cristiano: "Cada comunidad se define por su fin y obedece en consecuencia a reglas específicas, pero el principio, el sujeto y el fin de todas las instituciones sociales es y debe ser la persona humana".

La persona humana, la condición humana, debe ser, entonces, la variable independiente que debe determinar la organización del Estado y la sociedad. Cualquier modelo de desarrollo nacional o local que intente invertir esta relación debe ser rechazado por antidemocrático y hasta por anti-cristiano. Y cualquier modelo de desarrollo que intente arrojarse en un lenguaje tecnocrático

para no hacer explícita su fundamentación ética y moral debe ser cuestionado.

Ninguna propuesta o estrategia de desarrollo social, político o fiscal es social, política y económicamente neutra. En cada propuesta y estrategia hay costos sociales y beneficios; ganadores y perdedores. En consecuencia, quien ofrece una estrategia de desarrollo nacional o local, sobre todo para una sociedad tan socialmente desigual y pobre como la centroamericana, está obligado a hacer explícita en su análisis, la estimación de los costos y beneficios sociales, políticos y económicos de sus planteamientos. En este sentido, la propuesta mercadocéntrica del INCAE y la del gobierno de Nicaragua tendrían que ser capaces de responder a las siguientes interrogantes: ¿Cuáles de las múltiples y contradictorias demandas de los sectores de la sociedad deberán posponerse o aplazarse para promover la competitividad de los sectores empresariales claves identificados por la Agenda y por la Estrategia de Desarrollo nicaragüense?

¿Qué evidencias o argumentos ofrecen los autores de la Agenda Centroamericana o los funcionarios del gobierno nicaragüense para establecer la factibilidad de largo plazo que prometen sus estrategias? Y sobre todo: ¿cuál es la sustentación ética y moral de una modelo de desarrollo que subordina la solución de la pobreza y la miseria en el corto plazo, para alcanzar sus objetivos en un incierto e indefinido largo plazo? Puesto en términos más crudos: ¿Cuántas personas y cuáles sectores sociales tendrán que sufrir hambre, desnutrición y desempleo en la apuesta a largo plazo que hace la Agenda Centroamericana y el Plan Nacional de Desarrollo?

Ojalá que estas conferencias sirvan para discutir estas y otras preguntas, más allá del protocolo convencional, del despliegue de banderas y de las formalidades que con tanta frecuencia adoptamos para estas reuniones. Porque está en juego el futuro de nuestras hijas y de nuestros hijos, el futuro de nuestras masas desempleadas, el futuro de nuestros desnutridos y el futuro de todos aquellos que hoy esperan de nosotros, los intelectuales, técnicos y profesionales de Centroamérica, una esperanza para vivir o una buena razón para morir.

Descentralización, Gobernabilidad e Impulso Democrático en el Gobierno Local

Jordi Sánchez

Director de la Fundación Jaime Bofill y Profesor de Ciencia Política
Tegucigalpa, Honduras, octubre de 2004

El mundo local es un escenario privilegiado donde impulsar un nuevo estilo de gobernabilidad que descansa en la capacidad para responder a nuevas demandas -de contenidos y estilos- que se formulan desde la sociedad y para las cuales las formas tradicionales de gobierno no tienen respuesta adecuada.

Nos encontramos en la plenitud de una eclosión a la cual denominamos globalización. Probablemente muchas de las características que atribuimos a ese fenómeno no son en un sentido estricto nuevas, pero lo que está fuera de discusión es que la percepción de que hoy el mundo es un poco más pequeño que ayer y que las dinámicas políticas, sociales y sobre todo económicas ya no responden al patrón territorial clásico del estado nación, sino que se sitúan en una escala cuando mínimo supraestatal, regional cuando no continental o planetaria, está ampliamente diseminada.

En este escenario el ámbito local en referencia al conjunto de la acción pública y al propio entramado institucional democrático está tomando un nuevo empuje y un protagonismo creciente. Estas jornadas son un claro exponente. Hay estudios que ponen en evidencia la aparición de un nuevo sentimiento de lo local como reacción a la sensación de encontrarnos ante lo que podríamos imaginar como el abismo de la globalidad (TV, posibilidad de desplazamientos a miles de kilómetros en pocas horas al alcance de muchos, movilidad profesional creciente, procesos migratorios muy relevantes,...). Tenemos tendencia a acentuar una nueva visión de aquello que nos es más próximo. Y sin lugar a dudas esto también tiene que ver con el crecimiento de percepciones identitarias diferentes y/o distantes de las que el estado-nación persigue, como muy acertadamente el sociólogo Manuel Castells nos puso sobre aviso en su conocida y celebrada trilogía sobre la sociedad de la información.

Es en este nuevo escenario donde surge también una nueva manera de apreciar y relacionarnos con el municipio, entendido no sólo como comunidad de convivencia sino también como espacio de gobierno.

Esta nueva dimensión del mundo local abre un abanico amplio de posibilidades a la vez quede exigencias. Posibilidades y exigencias, por ejemplo, para permitir que realmente la comunidad y las instituciones locales sean los espacios de mayor y mejor densidad democrática, entendiendo la democracia no como un simple acto procedimental o instrumental destinado a escoger gobernantes, sino como un conjunto de actuaciones, valores y actitudes, que en su globalidad podrán contribuir activamente a la mejora de nuestra sociedad y de su bienestar.

Un mar de oportunidades que no están exentas de riegos y obstáculos en el camino. Sin lugar a dudas uno de los obstáculos principales es el creciente desafecto social hacia la política, hacia las instituciones de gobierno y más genéricamente hacia la misma idea de la democracia, lo que la literatura especializada ha denominado desafección democrática.

La paradoja de esta situación es que la desafección democrática se produce en un momento histórico donde la democracia liberal tiene una mayor intensidad y una mayor extensión desde sus orígenes, en el siglo XIX. Como describe Dahl (1999) en una excelente obra, la segunda mitad del siglo XX la podemos considerar como la del auténtico triunfo de la democracia, no sólo porque los principales regímenes antidemocráticos hicieron quiebra como modelo, sino porque planetariamente se da la aparición de nuevos gobiernos democráticos. Complementariamente a las cifras de democratización hace falta considerar también la aparición de nuevas normativas y mecanismos que buscan promover la participación y el control ciudadano sobre la actuación del gobierno, y en este continente americano hay referencias a nivel mundial (Porto Alegre) y por suerte muchas otras experiencias que avanzan con discreción pero decididamente en el logro de una mayor participación ciudadana, como ayer me comentaba un miembro del gobierno de la ciudad salvadoreña de Santa Tecla, la experiencia de la cual creo que nos será narrada en esta misma conferencia. Pues bien, pese a estos hechos, la realidad es inequívoca al

ponernos sobre la mesa, como diríamos popularmente en mi país "ante nuestras narices", la existencia de la desafección democrática como elemento característico de las sociedades contemporáneas.

Probablemente esa desafección que la mayoría de los barómetros socio-políticos detectan con nitidez guarda relación con la creciente ineficacia de las instituciones de gobierno hacia la satisfacción de las demandas sociales que se plantean. Es difícil, por no decir imposible, categorizar esas demandas de manera rápida a escala planetaria, pero podemos detenernos un momento en citar algunas de las posibles causas que provocan esta percepción de ineficacia de la acción gubernamental y que se traducen en ese desapego y que a menudo identificamos como la crisis de la democracia. Entre estas causas, apuntadas por Blanco y Gomà (2002), detectamos las siguientes:

1. Las crecientes dificultades de conocimiento, dado el intrínseco carácter incierto de la sociedad contemporánea, y en general postindustrial, y el alto grado de fragmentación cognitiva que esta conlleva.
2. La complejidad de los valores, intereses y preferencias en juego, que no sólo poseen múltiples sujetos, sino que son también ellas mismas cambiantes e inestables.
3. El carácter insostenible de la concepción jerárquica de los procesos de gobierno.
4. La creciente interdependencia de problemas y de actores políticos, que cuestionan seriamente el modelo clásico de políticas públicas que se caracteriza por su segmentación y su unidireccionalidad.

La rigidez procedimental y las respuestas excesivamente uniformadores que caracterizan y emanan de nuestras instituciones de gobierno en cualquier de los ámbitos que imaginemos (nacional, regional, local) chocan frontalmente contra una realidad social enormemente compleja, con una realidad social fuertemente diferenciada en lo que a sus necesidades, preferencias y prioridades se refiere y a la vez con una masa social conformada por individuos con creciente capacidad para procesar información, para tener criterio propio y crítico y para expresarlo públicamente.

Las formas de gobierno democrático tradicional han sido útiles para gobernar la sociedad, como mínimo la europea, cuando esta se podía presentar, y de alguna manera era, una realidad más o menos compacta o homogénea, con algunas identidades en su interior, por ejemplo de clase, claramente definidas, fáciles de identificar y sobre todo con una gran capacidad de esas identidades para permitir la autoidentificación y movilización de la propia sociedad.

Hoy la sociedad europea ya no es así, y mucho me temo que esa nueva realidad puede ser reconocible en otros muchos lugares del planeta. Tenemos una creciente fragmentación social, con nuevas y múltiples identidades, con cambiantes y dinámicas demandas y preferencias y con una cultura política emergente caracterizada por valores nuevos, algunos de los cuales -como mínimo en las sociedades denominadas como post-industriales- chocan frontalmente con los valores que inspiran y organizan el gobierno democrático tradicional.

Con seguridad estamos ante un cambio social silencioso y por el momento bastante discreto. Uno de los autores que más se ha aproximado al análisis de esta realidad desde la sociología definió toda esta transformación como la revolución silenciosa (Inglehart, 1992). En cualquier caso, el cambio social asoma la cabeza y lo hace con una actitud certera en la dirección de manifestar su distanciamiento en la aceptación de la jerarquía tradicional y organizativa como principio rector de organización social y en particular de la acción política.

La verticalidad en los procesos decisionales y organizativos que habían caracterizado el funcionamiento de las organizaciones e instituciones políticas a lo largo de las últimas décadas se ve hoy ante un creciente rechazo o como mínimo ante una indiferencia de cada vez más amplios sectores (especialmente las generaciones nacidas a partir de los años sesenta) que se traduce o bien en pasividad hacia los mecanismos clásicos de acción política o bien en espacios alternativos de participación política, concretados en los denominados nuevos movimientos sociales (Offe, 1992).

Insisto que no estoy muy seguro que estas dinámicas se puedan considerar también presentes en la región centroamericana. Probablemente no sea así, ya que las bases de estructuración social y productiva de la zona

han sido y siguen siendo distintas de las denominadas sociedades postindustriales, pero lo que sí creo es que también aquí se producen movimientos de cambio social y económico.

En cualquier caso la conclusión a la que quiero llegar en esta primera parte de mi intervención es que probablemente el problema cuando hablamos de gobernabilidad lo tenemos identificado en la siguiente reflexión: "cuando para resolver nuevas demandas, nuevos insumos sociales, como resultado de un cambio rápido y profundo de nuestra sociedad y economía, pretendemos encontrar y dar respuestas desde posiciones de gobierno o institucionales clásicas, antiguas". He aquí el dilema al cual hace falta hacer frente; la emergencia de una *nueva sociedad* versus el mantenimiento de una *vieja política*.

No quiero transmitir ni pesimismo ni desasosiego en mi reflexión. Sólo acercándonos con destreza y sin resquemor alguno al análisis de la realidad, podremos superar los obstáculos que puedan permitir una consolidación democrática. Por otro lado no hay motivo de desasosiego ya que como he mencionado anteriormente en todo este contexto de cambio social y crisis de la política hay una observación incuestionable: hoy el mundo político local está cambiando significativamente de aquello que había sido con anterioridad. Hay, como ya les dije, una emergencia de una nueva manera de apreciar y relacionarnos como ciudadanos con el municipio, entendido no solo como comunidad de convivencia sino también como espacio de gobierno.

El gran cambio viene dado por la asunción de nuevas responsabilidades, de nuevas políticas, que dejan como pasado aquella imagen donde la política local era sinónima de mantenimiento de las infraestructuras y servicios básicos de la ciudad. Es indiscutible que los últimos años se ha vivido un proceso de refuerzo del mundo local a través de la acción política de sus instituciones, ya sea en la concreción de nuevos ámbitos de intervención -muchos de ellos atados con las políticas que tienen que ver con el bienestar de las personas- o bien desarrollando funciones que podríamos definir como estratégicas y en las cuales y hasta hace pocos años la política local había quedado bastante al margen.

Esta es la realidad del mundo local en mi realidad europea y creo estar convencido que lo acabará siendo, si no lo es ya, también en otros lugares como aquí en

Centroamérica. Es posible que como fue habitual en mi país hasta hace muy pocos años, las municipalidades en Centroamérica se dediquen prioritariamente a la provisión de los servicios básicos (alcantarillado, electrificación, agua,...). No podría ser de otra manera cuando estos están ausentes. Pero eso algún día dejará de ser así porque con su trabajo habrá culminado el objetivo de que cada uno de sus municipios tenga esas infraestructuras sociales básicas sin las cuales el bienestar no es posible. Más pronto que tarde ustedes van a ver crecer -van a impulsar- políticas locales en ámbitos sectoriales hasta ahora inexistentes para esa dimensión del gobierno. Ustedes me pueden preguntar por qué de mi aseveración. Al margen del cambio social hay otro proceso imparable que genera energía en la misma dirección: la crisis del estado-nación.

Una de las características del gobierno local y que lo diferencia del nivel donde se ubica el estado-nación es la proximidad en referencia a la ciudadanía. No hay otra administración ni otra institución de gobierno que se encuentre tan próxima al ciudadano como la administración local. Esta proximidad conlleva la posibilidad de una comunicación muy diferente entre gobernado y gobernante a la que tradicionalmente se ha venido produciendo entre el ámbito del estado-nación y la ciudadanía. En cualquier caso la proximidad debe permitir impulsar y facilitar al gobierno local la adopción de nuevos estilos caracterizados por la renuncia de aquellos procesos más clásicos y que podemos asociar a estilos que descansan bajo un principio eminentemente jerárquico de gobierno.

La crisis del estado-nación

Regresando a la reflexión del estado-nación hay que decir que cuando este es analizado con un cierto detalle en su comportamiento, podemos llegar a la conclusión que en estos momentos vive de manera tensa y a menudo conflictiva la existencia de ámbitos políticos de decisión inferiores al suyo (descentralización ...) y que a la vez se resiste a perder influencia y capacidad de decisión a favor de otros espacios superiores (integración regional,...) mucho más eficaces en la consecución de determinados objetivos para los cuales el estado se ha quedado pequeño.

Es una evidencia que el estado-nación se ha quedado pequeño para dar respuesta adecuada a problemas que

sólo acciones transfronterizas pueden aspirar a gobernar, pero también se encuentra fuera de discusión el hecho que el estado-nación se muestra, a la vez, demasiado grande y distante en el objetivo de dar respuesta a demandas ciudadanas de prestación de servicios que requieren la proximidad para ser eficientemente y eficazmente implementados.

La crisis de la estado-nación no es, y quiero insistir en ello, exclusivamente una crisis de proporción de sus estructuras. Es evidente que hace falta poner a revisión la dimensión de las estructuras del poder político actual, precisamente por la evidencia expuesta en el párrafo anterior, pero es un error creer que la crisis del estado-nación es sólo atribuible a la dimensión de las estructuras de poder. Si fuera así podríamos corroborar que otras instancias o niveles de gobierno viven al margen de la crisis de la percepción de la política, y esto, como he intentado narrar en esta intervención, no es así.

La crisis de la estado-nación tiene mucho que ver con las propias formas de hacer y organizar la actividad política que he comentado largamente en la primera parte de mi intervención. Los problemas del estado-nación se relacionan directamente con la crisis de la política en el sentido más general de este concepto. Con lo cual sería un grave error no interiorizar este elemento en el desarrollo de la nueva gobernabilidad en el mundo local.

La aparición del Estado moderno se caracterizó entre otras cuestiones por la aparición de un cuerpo especializado en el ejercicio del gobierno, no sólo en su vertiente más administrativa (burocracia), sino también en la esfera de la toma de decisiones (clase política). La aparición, siglos después, de la democracia liberal no modificó, en aquello que era esencial, este hecho.

La democracia mediante las elecciones garantiza -que no es poco- la posibilidad que la ciudadanía cambie los gobernantes existentes y escoja sus preferencias entre un conjunto tan amplio como se quiera (a priori ilimitado) de opciones políticas que ofrecen a los electores su propuesta ideológica-programática para convertirse en depositarios de su confianza a través de las elecciones.

Analizado desde otra perspectiva estos mecanismos de la política moderna, cuando se entienden sólo como un conjunto de instrumentos para escoger gobierno, conlleva,

de hecho, la exclusión de hecho de la mayoría de ciudadanos en el proceso deliberativo y decisional de los asuntos públicos. Esta exclusión es perfectamente coherente con el paradigma dominante en la sociedad liberal -y en gran medida heredado del Renacimiento- según el cual el individuo dispone de una autonomía tan grande que le permite asumir que su existencia, su vida, tiene sentido por sí misma sin necesidad de mantener unos estrechos vínculos con la comunidad en la que vive. Fíjense que esta noción -este paradigma de nuestra civilización liberal -hace innecesaria- aun cuando no rechaza claramente- la participación política. Eso explica que para muchos una participación política reducida, incluso en un proceso electoral, no plantee ningún problema.

Déjenme añadir, aunque sólo sea marginalmente, que este paradigma de la concepción liberal de la relación individuo-comunidad, colisiona con otro paradigma existente, aunque no en la actualidad, propio del mundo clásico (experiencia ateniense como ejemplo relevante), donde el individuo solo podía ser en plenitud si se sentía formar parte de la comunidad. Ustedes recordarán que en esa civilización el peor castigo no era la pena de muerte sino la expulsión de la comunidad, el exilio. Qué diferencia con nuestro presente!

Pues bien, a mi modo de ver, esta concepción que ha sido dominante en el estado-nación según la cual la práctica democrática, la acción política, no ha buscado la identificación total entre el individuo y la comunidad, es uno de los causantes de su propia crisis. Probablemente en Centroamérica esa realidad sea sensiblemente distinta ya que percibo que el sentimiento comunitario es mucho mayor acá que en mi país. En cualquier caso creo que tendrán que estar vigilantes a cómo se van a desarrollar esos vínculos en el futuro ya que estoy convencido que el sentimiento de comunidad y la implicación en la misma es un acto inversamente proporcional al desarrollo económico y de bienestar adquirido, individual y colectivamente. A mayor bienestar menos implicación individual en los quehaceres colectivos.

Bien, llegados a este punto de la reflexión podemos dar una respuesta a uno de los interrogantes que ustedes se plantean en esta IV CONFEDELCA:

¿La descentralización como fenómeno político contribuye a la gobernabilidad democrática?. Sí, sin lugar a dudas,

siempre y cuando no se proceda a reasignar a la nueva realidad administrativa y política descentralizada el "quehacer", el estilo de la administración del Estado.

Es evidente que la descentralización política y administrativa es indispensable para la gobernabilidad de nuestras respectivas sociedades. Pero insisto en que se cometería un grave error si la descentralización sólo fuera interiorizada como una necesidad de adecuación del tamaño del estado-nación a una nueva realidad mucho más manejable. La descentralización es una oportunidad para corregir muchas de las actitudes y dispositivos de la acción política y en su caso, probablemente, para consolidar determinados procesos de participación colectiva en el diseño de las decisiones públicas.



Participantes en V CONFEDELCA, celebrada en Ciudad de Panamá, octubre de 2005.

Los procesos de descentralización nos ofrecen la oportunidad de abrir el gobierno tradicional a una nueva manera de hacer y que podemos identificar como la del gobierno en red. Las características de este nuevo modelo de gobernabilidad, apuntadas por Blanco y Gomà (2002), podrían resumirse en tres aspectos:

1. El reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político
2. un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales
3. una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos

Probablemente en la aceptación de estos tres puntos podemos encontrar la solución a la ecuación anteriormente planteada como disfuncional donde por un lado asomaba una nueva sociedad, con unas nuevas demandas

y expectativas, y por otro, seguía presente la vieja política. La descentralización nos pone al alcance de la mano la recreación de una nueva política, donde sin esperar soluciones inmediatas sí que es posible hacer frente a la creación de una nueva base de legitimidad. Una legitimidad que responda a un perfeccionamiento y una profundización democrática donde los integrantes de la polis puedan y deban desarrollar una nueva función -con un mayor protagonismo- en lo que finalmente es relevante en cualquier gobierno: la definición del interés general y la priorización de las actuaciones que respondan a ese interés general.

La cultura del cheque en blanco que ha caracterizado de alguna manera el funcionamiento de los sistemas políticos democráticos contemporáneos parece que llega a su fin si no se quiere poner en peligro la propia idea de representatividad política de nuestro sistema y con ella la propia legitimidad.

Esta tarea no es sencilla. Lo que tenemos al alcance de nuestra mano es la posibilidad de impulsar una nueva definición de la idea del interés general y también del espacio público, a partir de la participación directa de los ciudadanos en el debate de lo cotidiano. Y eso es muy relevante ya es altamente improbable la existencia de una democracia digna de este nombre si no se dan dos condiciones: la participación del demos y la aceptación de la idea de espacio público, de interés general.

Es muy interesante reflexionar sobre cómo desde posiciones que defienden el interés particular se puede llegar a definir un interés general. La llave para definir el interés público en sociedades tan plurales como la nuestra no está en negar validez al interés individual sino muy probablemente en generar relaciones de interdependencia de deliberación entre iguales -los ciudadanos- que hagan más improbables soluciones excesivamente alejadas de espacios comunes compartidos.

Precisamente nuestro sistema representativo ha permitido la existencia y la defensa de intereses particulares sin que esas actuaciones respondan necesariamente a procesos públicos y transparentes. Esta realidad protagonizada en gran medida por los grupos organizados de intereses, se ha confundido, intencionadamente en algunos casos con el ejercicio del pluralismo. Sin embargo, seríamos más fieles a la realidad si definiéramos esas relaciones como el ejercicio continuado del particularismo, eso sí de unos cuantos. No hay, pues, que temer a la

posibilidad que esos particularismos emerjan a través de los procesos participativos.

El hecho que el individuo que participa pueda exponer en un primer momento intereses particulares con el objetivo que sean adoptados como propios por el conjunto de la comunidad es quizás inevitable. Lo es en situaciones de necesidades básicas pero también lo es desde la perspectiva de un individuo caracterizado por la maximización permanente de beneficios. Esta posibilidad, no es suficiente para limitar la posibilidad a que mecanismos de democracia participativa se incorporen a los procesos de democracia representativa.

En primer lugar porque el sistema ya ha abierto la puerta a que los grupos más poderosos promuevan sus intereses. Sería hipócrita no permitir, pues, la participación bajo esos argumentos. Y en segundo lugar porque es posible pensar -y en verdad las experiencias corroboran este pensamiento- que en la medida que cada interés individual se encuentre ante otros intereses particulares abiertamente expresados, se deberá canalizar el diálogo a través de la deliberación, donde con seguridad se ponderaran todos los argumentos y finalmente se sintetizará alguna respuesta.

La defensa de los intereses individuales puede que sea un punto de partida en el desarrollo de la democracia participativa, pero no necesariamente un punto de llegada. La síntesis como resultado de la confluencia de diversas propuestas políticas a las cuales atribuimos la defensa de intereses particulares no imposibilita que esta misma síntesis responda a una lógica de interés general. Sin lugar a dudas todo este proceso requiere método y técnicas específicas de acompañamiento sin las cuales los resultados de la participación podrían ser altamente defectuosos o simplemente azarosos.

La participación requiere de un convencimiento según el cual la complejidad, la incertidumbre y de alguna manera el conflicto son ingredientes inevitables y/o indispensables en la mayoría de procesos sociales. Pero entiendo que la acción política democrática no persigue la previsibilidad. De hecho no hay nada más previsible que la no-participación. La incertidumbre que todo proceso de participación puede producir no es un elemento a combatir, bien al contrario es una característica estrechamente relacionada a la misma idea de democracia. Sin incertidumbre es muy difícil hablar de democracia. El mismo proceso electoral es por definición

de resultado incierto, y no por ello vamos a eliminar las elecciones. El temor político habría que tenerlo ante la constatación de la diversidad socialmente existente pudiese no quedar suficientemente reflejada.

Permítanme para ir concluyendo un par de breves reflexiones más. La primera es que no debemos olvidar que el objetivo último de una acción política de gobierno es la gestión del conflicto social, no la participación. Es decir, no confundamos un medio con un fin. Es evidente que hay que estar atento a como utilizamos el medio y en ese punto la conclusión es clara: no nos sirven ni los mecanismos de gobierno tradicional ni los resortes que el mercado nos ofrece. Debemos, pues, crear un liderazgo del gobierno local dirigido a un entramado de actores sociales, una red participativa, que aprovechando la proximidad con la que el gobierno local se caracteriza y los nuevos escenarios de participación democrática, pueda contribuir activamente a definir la dimensión estratégica-política que el gobierno local requiere.

Segunda reflexión: Todo ello no será posible sin un impulso decidido para configurar un nuevo cuerpo de valores y actitudes democráticas dominantes. Finalmente son los valores y las actitudes sociales las que van a permitir un mayor o un menor avance de ese modelo de nuevo gobierno local que en mi intervención he querido remarcar. Sería, pues, oportuno que en la medida que hay un evidente liderazgo social ejercido por muchos de ustedes y por la mayoría de sus colegas que hoy no han estado presentes en esta Conferencia, este liderazgo fuera puesto al servicio de la consolidación de esta nueva cultura política.

En resumen se trata de aprovechar unas circunstancias más o menos objetivas -la necesidad que hoy existe de iniciar un proceso de descentralización- para fortalecer un ámbito de gobierno -el local- que se configura por distintos motivos como el espacio central de gobierno de nuestras sociedades en las próximas décadas. La gobernabilidad tendrá en el futuro su epicentro en el mundo local. Aceptemos, pues, ese reto y dispongámonos a configurar un nuevo estilo, de corte inequívocamente democrático, donde la experiencia pasada y las transformaciones sociales presentes nos ayuden al desarrollo local y a la creación desde los municipios de nuevas estrategias con el objetivo de ofrecer nuevas oportunidades para mejorar el bienestar de todos nuestros conciudadanos.

La Construcción del Estado Democrático y Descentralizado en Centroamérica: Estado Actual y Principales Desafíos (El Caso de El Salvador)

Juan Héctor Vidal
Panamá, Panamá, octubre de 2005

El 16 de enero de 1992 El Salvador dio el paso quizás más importante, desde que surgió a la vida independiente: Ese día, puso fin por la vía negociada, a un conflicto interno que duró doce años y cobró más de 75,000 vidas.

Con ese paso, el país sentó las bases para iniciar un proceso transformación política, económica y social. A través del desarrollo progresivo de una auténtica institucionalidad democrática, un modelo económico basado en la libertad y una mayor preocupación por el desarrollo social.

A partir de entonces, el país se ha transformado en muchos aspectos. Y podemos afirmar con toda contundencia que el sector privado ha sido parte esencial del cambio, a través del ejercicio responsable de su capacidad productiva y su potencial de convocatoria frente a los demás sectores.

En esa calidad, la cúpula empresarial del país lanzó en 1996 "El Manifiesto Salvadoreño", que ha dejado una huella imborrable en la historia pos conflicto.

Haciendo acopio de la experiencia vivida desde 1992 y de cara a un futuro ciertamente desafiante, "El Manifiesto" hacía un llamado para "estimular el interés de todos los sectores, para trabajar juntos en la construcción de una nueva sociedad, que tenga como referente un progreso permanente para todos, en un marco de paz social y democracia real, para beneficio de las futuras generaciones.

Allí se habló del rol del Estado en el nuevo modelo económico, de cara al fenómeno de la globalización, sin obviar el compromiso que tenemos con la democracia.

Un año después del lanzamiento del Manifiesto, se llegó a un consenso con todos los partidos políticos en

torno a la importancia de trabajar con una visión compartida y de largo plazo que quedó plasmada en el documento "La importancia de una agenda salvadoreña". Un aspecto relevante de los acuerdos alcanzados fue la necesidad de construir un Estado capaz.

En ese marco, se consideró de vital importancia *"el reforzamiento de la capacidad de los gobiernos locales, para hacer más eficiente el accionar del estado"*.

En el fondo, lo que se estaba planteando era la transferencia de funciones, competencias y un mayor apoyo financiero a los municipios, para democratizar la toma de decisiones y potenciar del desarrollo local.

Asimismo se sostenía que, cito: "de cara al Estado capaz, deberíamos preguntarnos si conviene, para una descentralización administrativa eficaz y una incorporación efectiva de los pequeños conglomerados a los esfuerzos de modernización, el mantener la estructura municipal actual".

De esto hace ocho años y en todo este tiempo se ha elaborado mucho sobre el tema, pero viéndolo en retrospectiva creo que coincidirán con nosotros en que el tema del desarrollo local, no nos ha sido ajeno.

Más bien diría que ha sido parte esencial de las preocupaciones del sector privado dentro de la transformación política, económica y social que estamos viviendo los salvadoreños.

De hecho, el tema ha estado presente en las distintas ediciones del encuentro nacional de la empresa privada (ENADE) que lidera todos los años la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP).

Los aspectos administrativos y técnicos de la descentralización, el desarrollo incluyente, el crecimiento equilibrado, la conectividad, la elevación de la capacidad de gestión de los municipios, así como la participación y la transparencia, han sido motivo de una permanente preocupación.

Aun más, estamos convencidos de que la consolidación de la institucionalidad democrática y el logro de un

desarrollo humano integral, pasan necesariamente por la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales.

En nuestra opinión ello es esencial para garantizar un mayor sentido de pertenencia de la comunidad ante sus propios problemas, un uso más eficiente de los recursos, un crecimiento más equilibrado a nivel de país y un compromiso real con el desarrollo sostenible.

Somos conscientes que todo ello pasa por un proceso político muy complejo. Pero precisamente por esa razón, se impone un compromiso de todos los sectores para que los objetivos del desarrollo local formen parte integral de una agenda nacional.

Eso explica en buena medida nuestra participación activa en la *Comisión Nacional de Desarrollo Local de El Salvador (CONADEL)* que constituyó hace más de un año el Presidente Antonio Saca.

Con esta participación el sector privado ratifica su apoyo total al desarrollo integral del país, dentro de un escenario en que la concertación y el compromiso de todos los sectores, se vuelven imprescindibles.

Cuando aludimos al desarrollo integral, incluimos no solo el crecimiento con equidad y la igualdad de oportunidades en los beneficios que trae el progreso, sino también la participación de todos en la construcción de una democracia real y una sociedad solidaria, donde el municipio, es por definición, la base de apoyo quizá mas importante.

Por eso consideramos que la gran deuda pendiente dentro del proceso de transformación del país en las últimas dos décadas, ha sido postergar cambios estructurales al interior del propio sector público.

Es evidente que en esta transformación no puede ignorarse el nuevo rol que debe desempeñar el municipio como instrumento para el desarrollo local, donde la desconcentración espacial de la actividad productiva y la descentralización administrativa, deben constituir los ejes de una nueva dinámica en el campo económico, social y político.

Retomamos en este sentido un conjunto de acciones concretas propuestas en el documento de ENADE 2002:

1. Es necesario desarrollar incentivos locales por parte de las municipalidades, para contribuir a desconcentrar la actividad productiva, aumentar el empleo y la inversión, y contribuir al desarrollo equilibrado del país.
2. Reformar el sistema de división política-administrativa del país, para lograr gobiernos municipales eficientes, eficaces y con alta capacidad gerencial, de formulación, evaluación y gestión de proyectos de acuerdo a criterios de rentabilidad e impacto económico y social, así como para garantizar un transparente y eficaz uso de los recursos y ser efectivos promotores del desarrollo local, en un contexto que lleve al autofinanciamiento municipal.
3. Establecer procesos de rendición de cuentas de los gobiernos locales, transparentes, periódicos y fundamentados en métodos y prácticas internacionales de contabilidad económica y financiera, para garantizarle a la población una clara visión de la gestión municipal. Esto, acompañado por una efectiva rendición de cuentas sobre la inversión y del seguimiento a los proyectos municipales por la Corte de Cuentas y el Ministerio de Hacienda, cuando estén relacionados con transferencias del gobierno central.
4. Revisar los diversos cargos y tarifas municipales que se aplican a empresas y personas naturales.

Lo anterior lleva implícito un compromiso político con una visión de largo alcance. Los intereses partidarios de corto plazo deben ceder a objetivos nacionales que, partiendo del desarrollo local, le den una nueva fisonomía al estado salvadoreño y ofrezca a la sociedad en su conjunto, una calidad de vida superior, basada en la participación, el uso eficiente de los recursos y el fortalecimiento de la democracia.

En este sentido, la empresa privada ha retomado con mayor fuerza el concepto de desarrollo local, al incorporar en su agenda de trabajo, temas como el tratamiento de los desechos sólidos, la ampliación de la cobertura de los servicios de agua potable, saneamiento y electricidad, los cuales han sido considerados como metas básicas de corto y mediano plazo, dentro de la estrategia global de largo plazo que se está elaborando en un horizonte de veinte años.

El papel de la cúpula empresarial salvadoreña alrededor de estos grandes temas ha sido fundamental para propiciar la concreción de acuerdos estratégicos entre los principales actores involucrados. De esa manera se han establecido grupos de trabajo ad-hoc, en los que participan los gobiernos locales a través de la corporación que aglutina a los 262 municipios del país, el ministerio de Medio Ambiente, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, las distribuidoras de energía eléctrica las cuales son de propiedad privada, y representantes de ong, entre otros.

La importancia de este esfuerzo radica en que la solución de los problemas actuales en estos campos, es el punto de partida para superar los problemas de la pobreza y la marginalidad, que inciden de manera determinante en el índice de desarrollo humano.

Los desastres ocurridos a principios del presente mes de octubre, han venido a resaltar la importancia de la participación de la empresa privada en la prevención y mitigación de riesgos. En este caso, los empresarios están en la búsqueda de mecanismos permanentes para potenciar una alianza estratégica con los gobiernos locales, para enfrentar más eficazmente las causas y consecuencias de estos fenómenos, que cada vez se vuelven más frecuentes y destructivos.

En este plano, creemos que ya se han dado los primeros pasos en esta dirección, a través de las instancias creadas para la consecución de las metas básicas anteriormente mencionadas.

Adicionalmente, el sector privado está apoyando las iniciativas de la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), en cuanto a la conectividad geográfica, así como también al plan de ordenamiento y desarrollo territorial del gobierno, particularmente en lo relativo a la asociatividad al interior de las micro-regiones.

En CONADEL hemos expresado claramente que la empresa privada está abierta al diálogo, para buscar esquemas que permitan el fortalecimiento financiero de los municipios, con el doble propósito de que el traslado de competencias del gobierno central a los gobiernos locales resulte eficaz, y al mismo tiempo se contribuya

a estimular la desconcentración de la actividad productiva.

En este orden de ideas, creo que es necesario impulsar con mayor fuerza el desarrollo local, con cinco propósitos bien específicos:

- Romper con la hipertrofia del estado centralizador.
- Responder de manera más eficaz a las necesidades reales del municipio.
- Incorporar a la comunidad en la solución de sus problemas.
- Hacer un uso más eficiente de los recursos públicos
- Contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática.



Vista parcial de participantes en VI CONFEDELCA, celebrada en Costa Rica, octubre de 2006

Quisiera concluir esta breve intervención, con la convicción del compromiso del sector empresarial organizado salvadoreño en la realización de un proceso ordenado de descentralización y desarrollo local, que sea precedido por el fortalecimiento de los gobiernos municipales, y en el cual la empresa privada se involucre en actividades productivas con responsabilidad social.

Desafíos de la Democracia: Participación Ciudadana, Desarrollo Local y Descentralización

Mesa Nacional, Panamá
San José, Costa Rica, octubre de 2006

Introducción

- Las incipientes democracias de nuestros países constantemente se ven amenazadas por fenómenos supranacionales y otros de índoles locales.
- Hacen que muchas veces los ciudadanos pierdan la credibilidad en nuestras instituciones, dando margen a que aspectos ya superados aparezcan amenazantes como ogros mitológicos, con intención de engullirnos.
- Aspectos como la corrupción, la impunidad, débil aparatos jurídicos, el tráfico de influencias, mal desempeños de nuestras instituciones llámese partidos políticos, Asambleas y Gobiernos, la mala distribución de la riqueza, el desempleo, para mencionar algunos, hacen que muchas veces nuestras ciudadanías se vean atraídos por tendencias o situaciones políticas que de retornar causarían un significativo retroceso a nuestras sociedades y en especial a la Democracia.
- La tarea no es fácil ya que hemos de superar viejos antagonismos y adoptar nuevos paradigmas, lo que debe ser acompañado de una gran dosis de voluntad política como la construcción de una nueva ciudadanía más compenetrada con sus deberes y derechos, pero más crítica y responsable con su Estado.
- Finalmente se hace necesario abordar profunda y detalladamente un tema que hoy en día se esta convirtiendo en una condición sine quanom para el fortalecimiento de las democracias y que ha de marchar paralelo a otros aspectos fundamentales en su consolidación. Estamos hablando del desarrollo de los territorios y específicamente de los gobiernos locales que fueron las génesis de nuestras naciones.

Avances, limitaciones y propuestas del proceso de descentralización en Panamá

Reformas a la Carta Magna realizadas en agosto y septiembre de 2006, en el artículo No. 233:

- Al Municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.
- El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma.

Programa:

- Obras Comunitarias que provee de B/. 15,000.00 (quince mil Balboas-equivalentes a dólares) a cada una de las 621 Juntas Comunes que conforman la geografía nacional, como un capital semilla para la realización de obras a nivel local.
- Programa de Inversión Local-PROINLO, que provee en la actualidad de B/. 10,000.00 (diez mil Balboas -equivalentes a dólares) a las Juntas Comunes para identificación y aprobación en un marco de participación ciudadana, proyecto de beneficio local. Este programa desde su implementación en 1996, ha sufrido retrocesos y avances en función de la voluntad política de los gobernantes de turno; por ejemplo de 1996 hasta 1999, este programa dotaba de B/. 25,000.00 balboas a cada corregimiento, B/. 50,000.00 a cada municipio y B/. 100,000.00 a cada provincia para el desarrollo de obras territoriales.
- Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización que se está ejecutando con un préstamo del BID por la suma de 9.8 millones de Balboas, y que se desarrolla en 15 municipios pilotos.

- Programa de Desarrollo Municipal - PRODEM, que se está implementando con fondos del gobierno central, para apoyar el fortalecimiento en este primer año a 30 municipios que no se encuentran involucrado en el programa con el BID, y que incorporará, el año entrante, a 30 municipios más.
- Programa de Desarrollo Comunitario -PRODEC, que comenzará a funcionar a partir de octubre con un aporte de 50 millones de Balboas de los ingresos del Canal de Panamá a través de un fideicomiso por los próximos 10 años.
- Programa de Desarrollo Sostenible de la Provincias de Darién, Bocas del Toro, Chiriquí y en futuro cercano la Comarca Ngöbe Buglé, que al igual que su demarcación y constitución con las características políticas administrativas de una provincia con sus respectivos distritos respetando sus autoridades tradicionales, acción ésta sin precedentes por gobierno alguno en Latinoamérica.
- Por iniciativa del Sr. Presidente de la República se está convocando, para próximas fechas, a todos los sectores de nuestra sociedad para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo, que será facilitado por el PNUD, donde se han identificado ejes básicos como la Descentralización como condición indispensable para la ejecución de este Plan.

Eventos

Dentro del período que hemos tomado como referencia se ha suscitado algunas acciones que denominaremos "eventos" los cuales han contribuido, de una manera u otra, a generar procesos: a consolidar unos y generar otros. Tal es el caso del Encuentro de Coronado que permitió generar las bases de un gran dialogo nacional en torno a la ley de la Autoridad del Canal de Panamá, el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal de Panamá y el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica.

A manera de darle continuidad a este importante e impactante ejercicio para el futuro de todas y todos los panameños un grupo de profesionales, académicos, intelectuales y municipalistas con el apoyo de organismos como el PNUD, UNICEF decidieron organizar un espacio de reflexión que les permitiese el abordaje, análisis y discusión de los temas emanados de la Visión

2020, lo que dio como resultado que los candidatos a la presidencia en la contienda de 1999 firmaran el Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local, entre los cuales se encontraba el hoy presidente Lic. Martín Torrijos Espino.

Por otra parte en el, recién realizado, VIII Encuentro Nacional de Autoridades de los Gobiernos Locales y Municipalistas de la República de Panamá, denominado "Descentralización: El Gobierno Local y el Desarrollo Nacional", se le hizo entrega al Sr. Presidente de la República de la resolución aprobada por unanimidad por los presentes donde se solicitaba la inclusión de la AMUPA en la discusión del Plan Nacional de Desarrollo lo mismo que la Agenda Programática de la AMUPA frente a la Descentralización; documento este que fue discutido y construido en talleres realizados a nivel nacional donde participaron casi el 90% de los Alcaldes, Alcaldesas y Representantes de Corregimientos de todo el país miembros de la asociación y que ha sido considerado por los facilitadores del diálogo como uno de los ejes temáticos del mismo.

¿Ha contribuido o limitado la descentralización el fortalecimiento de la democracia en Panamá?

Primeramente se hace necesario que la democracia en Panamá este en un proceso de maduración, lo que ha quedado demostrado en los eventos electorales suscitados en las últimas década, donde el abstencionismo ha ido disminuyendo paulatinamente, un mejor perfil de las autoridades electas, hecho que confirman algunos indicadores; lo mismo que los acontecimientos recientes suscitados en nuestro país, donde sectores adversos a algunas iniciativas emprendidas por el ejecutivo, han realizado protestas exigiendo, en algunos casos, se tomen en cuenta sus opiniones y sugerencias frente a las mismas.

Hay acciones que están posicionando a la descentralización como un componente básico para el fortalecimiento de la democracia en nuestro medio como lo son la implementación por parte del ejecutivo de los Consejos Consultivos, que ha permitido a las comunidades, a través de ejercicios de diagnósticos (planificación participativa) con sus respectivas autoridades, plantear, de manera unificada, sus necesidades al Presidente de la República. En los Consejos el señor presidente se hace



acompañar de su gabinete, generando compromisos en presencia de todas y todos para la solución de los problemas priorizados, recopilando a su vez un gran banco de proyectos que según su monto y complejidad son incluidos en el presupuesto de inversiones del gobierno central, y aquellos que pueden ser abordados a través de los programas en ejecución en la actualidad, se le da respuesta inmediata.

¿Ha contribuido o limitado la democracia el proceso de descentralización en Panamá?

Podríamos hacer todo un trabajo de tesis que sustente el porqué de la necesidad de la implementación de la descentralización en nuestros países con grandes riquezas y, a su vez, con grandes inequidades; sin embargo, se hace necesario señalar que si bien es cierto que la democracia ha transitado, en nuestra región, a través de procesos de

estabilización, unos más fuertes que los otros, cambios que presionan sus estabilidad en la búsqueda de solucionar las demandas ciudadanas, en un mundo donde la globalización y los avances tecnológicos que se suscitan, a velocidades vertiginosas para nosotros, potencian o disminuyen nuestras ventajas comparativas, necesita de mecanismos o procesos que le den solidez a la mismas.

Porque para finalizar se hace necesario reflexionar sobre los tristes acontecimientos que recientemente hemos podido dejar atrás en nuestra región, para que nos sirvan de lección y nos den la suficiente madurez en la búsqueda y escogencia tanto de nuevas alternativas como de figuras que contribuyan al fortalecimiento de la democracia, como a la implementación de procesos que nos alejen cada día más de estos espectros que no acechan y que no han fenecido del todo.

Desarrollo Local en el Marco de la Descentralización y la Democracia

Secretaría de Coordinación Ejecutiva
de la Presidencia de Guatemala.
San José, Costa Rica, octubre de 2006.

Desarrollo local

El Desarrollo Local es uno de los paradigmas más recurrentes en el análisis de las problemáticas del desarrollo de nuestros países.

Una especie de consenso en el que desfilan innumerables proyectos, programas e inversiones en nombre del desarrollo local, con diversos enfoques y estrategias de intervención.

El problema central es que este esfuerzo no logra revertir las tendencias de marginalidad, pobreza y exclusión en la población, ni tampoco logra rediseñar el esquema territorial del desarrollo de nuestros países.

La sumatoria de intervenciones aisladas no genera dinámicas propias y sostenibles de desarrollo local.

Desde algunos modelos de cooperación

Elementos característicos que apuntan a las insuficiencias de estas estrategias de Desarrollo Local:

- El Modelo de Desarrollo Local entendido como Desarrollo Productivo.
- El Modelo de Desarrollo Local entendido como Desarrollo Rural.
- El Modelo de Apoyo Sectorial.

Desarrollo productivo. Especialmente en su expresión agropecuaria ha ocupado la mayor parte de la atención de los agentes públicos y privados, se ha demostrado el enfoque como insuficiente y que el sector agropecuario por sí solo no ha podido generar dinámicas localmente sostenibles.

Desarrollo rural. Se han implementado programas de desarrollo rural integrado, tratando de ampliar el espíritu sectorial, integrando servicios de salud y educación como componentes complementarios al mundo rural, además aspectos financieros y de comercialización. La

experiencia muestra que ha sido difícil retener los impactos de desarrollo por la ausencia de una institucionalidad local que pueda darle continuidad a los procesos emprendidos.

El modelo de apoyo sectorial. Es un modelo reciente que pretende dar respuesta a la articulación entre los espacios locales y nacionales a través de una institucionalidad sectorial (Ministerio-Entidades Locales), esta articulación debe darse en ambas direcciones: Desde arriba hacia abajo (top down) y desde abajo hacia arriba (bottom up).

Lecciones aprendidas

- El Desarrollo Local debe ser abordado con un enfoque de integralidad, multisectorial.
- Amerita un reconocimiento de que el territorio y su población, tienen sus propias dinámicas, interactúan de una manera específica, que ha sido moldeada históricamente.
- Cualquier intervención desde fuera debe partir de la especificidad propia de "Lo Local".
- Estas consideraciones tienen particular importancia en una buena parte de nuestra región centroamericana donde habitan los pueblos que han luchado por mantener su cultura y su derecho a la ciudadanía a partir de sus propias raíces culturales.
- El Desarrollo Local requiere del concurso de todos, tanto de actores sociales, como de agentes económicos y sobre todo entidades públicas.
- La única forma de convocar a las organizaciones sociales y de arraigo local, además de instituciones públicas es sobre la base de la concertación y generación de acuerdos básicos y duraderos que expresen las aspiraciones de desarrollo del conjunto de la población.
- El abordaje del desarrollo local desde un enfoque holístico, debe incidir en al menos cuatro esferas del quehacer societal:

1. El nivel político-institucional.
2. El nivel socio-cultural.
3. El nivel físico-natural.
4. El nivel económico.

El desarrollo local desde la gestión pública

Dos conceptos claves desde el nivel político-institucional.

1. La Descentralización.
2. El fortalecimiento municipal.

La Descentralización del Estado significa un rediseño de la administración de los asuntos públicos para trasladar capacidades de gobierno a los territorios.

Aspectos claves:

- La incorporación de la población excluida a los servicios públicos y a los beneficios del desarrollo nacional.
- La incorporación de territorios, como activos locales, cuya explotación sostenible apunta al desarrollo local y nacional.

Aspectos que se deben considerar en el rediseño de la institucionalidad territorial:

- El fortalecimiento municipal.
- La transferencia de poder.
- Repensar de los niveles administrativos intermedios (departamental y regional) del Estado y Gobierno.
- Coordinación Interinstitucional de entidades públicas con incidencia territorial.
- Impulsar el movimiento de libre asociativismo entre los gobiernos municipales (mancomunidades).

El desarrollo local y la participación ciudadana

El rediseño del aparato del estado no sería viable sin la participación comprometida y constructiva de los ciudadanos y sus organizaciones sociales.

La descentralización del estado significa para los ciudadanos la posibilidad de acceder a los servicios públicos y por ende, mejorar su condición socio-económica, elevando su calidad de vida.

Así mismo significa la posibilidad de incidir en los asuntos públicos, a través de la participación ciudadana, en los siguientes aspectos:

- La formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos.

- La organización institucional pública en el territorio.

Los actores sociales asumen el control social de la gestión pública, con el objeto de alcanzar un encuentro entre la oferta de servicios y la generación de la demanda, para lo cual monitorean:

- Los desempeños de las instituciones y funcionarios públicos (eficiencia en los rendimientos).
- La actuación de los representantes políticos de elección popular (correspondencia entre la agenda municipal, legislativa y ejecutiva con la demanda ciudadana).

Se trata de que la sociedad civil es la esfera preferencial de ejercicio de la ciudadanía, por tanto de construcción de la misma en deberes y derechos, bajo un estado incluyente, cuya percepción civil debe ser de certeza e inclusión.

El desarrollo local en Guatemala

En Guatemala tenemos un modelo de desarrollo territorialmente desigual, altamente concentrado, con un centro excesivamente fuerte, la capital, y grandes extensiones deprimidas con altos índices de pobreza.

Logros

- Se cuenta con herramientas que permiten iniciar procesos para reducir desigualdades fomentando el desarrollo territorial.
- Marco normativo favorable al fortalecimiento de la gestión pública en el territorio, "Trilogía de Leyes":
 - La Ley de Descentralización.
 - El Código Municipal.
 - La ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano Rurales.
- Las municipalidades cuentan con un significativo sistema de financiamiento que les permite disponer de recursos financieros de alrededor del 20% del presupuesto estatal, destacando los siguientes componentes:
 - Transferencia desde el nivel central, el llamado "situa-do constitucional" 10% de los ingresos ordinarios estatales.

- Asignaciones por impuestos compartidos (IVA-PAZ).
- Transferencias por vehículos y asignaciones por combustibles.
- Impuesto a los bienes inmuebles (IUSI).
- La capacidad regulada de endeudamiento (alternativa financiera).

Recursos de inversión que se canalizan a través del sistema de consejos de desarrollo

- Fondos Sociales.
- Sistema Integrado de Administración Financiera.
- Eficientar el gastos principalmente en la inversión municipal.
- Avanzar en transparencia para fortalecer el control social.
- Fortalecer el sistema de Consejos en todos sus niveles.
- Incorporación decidida de los pueblos indígenas, jóvenes y mujeres a la participación social y política.
- Una Ley de Servicio Civil que permita estabilidad funcionaría en las municipalidades y por lo tanto la posibilidad de contar con memoria institucional.
- Avanzar en los procesos de desconcentración y coordinación interinstitucional en los niveles territoriales intermedios, básicamente departamentos.
- Un ordenamiento institucional en relación al marco competencial a rector.
- Existencia de un Código Tributario específicamente municipal.

Contribución y limitaciones del proceso de descentralización al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo local

- La presencia del Estado en el territorio garantiza la gobernabilidad local fundamentada en derechos y deberes, y permite la incorporación de sectores poblacionales que han sido históricamente excluidos (pueblos indígenas, mujeres y jóvenes).
- Garantiza el acceso de la población a los servicios públicos, y con ello impactar sensiblemente en los estándares de vida de los habitantes en los espacios locales.

- El traslado de competencias y recursos a los municipios genera procesos de consolidación de una identidad territorial.
- Se fortalece la democracia, sólo por el hecho de democratizar la toma de decisiones y acercar la función pública al ciudadano.



De izquierda a derecha: Miguel Saénz Varela y José Roberto Góchez, Mesa Nacional de El Salvador.

Contribución y limitaciones de los procesos de desarrollo local al fortalecimiento de la democracia

- Se fortalece la democracia al asumir los actores sociales, los agentes económicos y la clase política local el manejo de "la cosa pública".
- Las estrategias de desarrollo local aportan mayor viabilidad a la consolidación de la democracia, al ejercer de manera descentralizada ciertas cuotas de poder, donde la decisiones se deben tomar localmente para salvaguardar los interés del conjunto de los ciudadanos asentados en un espacio local, (municipio, comunidad rural, comunidades indígenas, habitantes de una cuenca etc.).
- Desarrollar estilos participativos de gobernabilidad para alcanzar el mayor consenso posible entre los ciudadanos de un territorio.

Reflexión

El Gobierno Municipal debe ubicarse centralmente en direccionar el desarrollo local, consolidando capacidades políticas, técnicas y económicas para convocar al conjunto de las fuerzas vivas de los espacios locales en el noble objetivo de corregir las desigualdades territoriales, sociales étnicas y de género.

Avances de la Descentralización en la Perspectiva de la Consolidación de la Democracia

Nancy Aróstegui

Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local
San José, Costa Rica, octubre de 2006

Introducción

- Orígenes de la descentralización en Nicaragua: establecimiento de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur (1987); establecimiento de la autonomía municipal (1988), llevada a rango constitucional (1995).
- Reforma del estado, democracia y descentralización son temas explícitos en la gestión gubernamental desde el año 2000. Profundo tema político y controversial por sus múltiples consecuencias.

Tendencias

El proceso de reforma del Estado, que incluye su descentralización, han venido siendo impulsado simultáneamente por tres tendencias:

- Una tendencia global a la reforma del Estado, considerando que el viejo Estado centralista tradicional ya no es funcional a los procesos de acumulación de capital.
- Una tendencia a la democratización de los Estados para acercarlos a los ciudadanos, dejando en instancias subnacionales una parte de la actividad estatal.
- Procesos endógenos de la población que frente al Estado, ha vuelto a colocar su demanda de respuestas a necesidades insatisfechas y al débil acceso a servicios y oportunidades.

En Nicaragua ha prevalecido la primera tendencia y en consecuencia el estado y la situación del país no refleja cambios significativos que indiquen mejoría en este último quinquenio.

Situación del país: indicadores claves

- Programas de reducción de la pobreza desde el 2000, con impacto positivo en la pobreza relativa, pero incremento de la pobreza absoluta.

- Distribución de la riqueza continua con altos niveles de desigualdad.
- 5.2 millones de habitantes, PIB Per cápita=\$ 750 US (2003).
- 48% de la población vive bajo el umbral de la pobreza, (64% en la zona rural), 17% en pobreza extrema.
- 2.5% de crecimiento poblacional anual y 90,000 personas ingresan anualmente al mercado laboral informal.
- Migración en crecimiento y consecuencias en las familias.
- Deuda interna que sustituyó la deuda externa y representa el 30% del PIB=18% del Presupuesto General de República.
- Industrialización centrada en maquilas con bajo valor agregado, sin poco o ningún efecto sobre la economía nacional y el área fiscal.
- Exoneraciones a grandes grupos económicos equivalentes al 4% PIB y recaudación de municipalidades (2000 - 20004)=2% del PIB.
- Impuestos pagados por sector más ricos del país=35% de sus ingresos; impuestos pagados por más pobres=53% de sus ingresos.

Educación

- Presupuesto de educación=4.4% del PIB.
- Retroceso en la equidad.
- Docentes nicaragüenses continúan siendo los peor pagados de AL.
- Tasa neta de educación registra mejoría sostenida en última década, sin embargo cobertura de primaria continúa sin mejorar=10% menos que en otros países con igual índice de desarrollo humano.
- Secundaria=6 de cada 10 adolescentes queda fuera de las aulas y menos del 50% de los permanecen logran terminar este nivel.
- Preescolar=3 de cada 10 niños y niñas tienen acceso.
- Analfabetismo=45% en zonas rurales; 30% en zonas urbanas.
- La calidad de la educación ni siquiera está considerada.

Salud, agua y saneamiento

- Tasa de fertilidad una de las más altas de AL, a pesar de resultados del Censo población del 2005.
- Desnutrición crónica en 31% de población pobre menor de cinco años.
- Pobres y no pobres menores de 5 años: 29% (230 mil niños y niñas) con anemia y 9% (74,000) con deficiencia de vitamina "A".
- La infraestructura de agua y saneamiento está estancada. 27% de hogares rurales con agua potable y en el Caribe disminuye al 20% (63% índice nac.).

En este contexto

- Metas del milenio en relación a salud, educación, particularmente al índice de alfabetización, la reducción de la población con hambre y de la población con acceso a métodos contraceptiva, son inalcanzables.
- Preocupación por pobreza rural que enfrenta dos grandes problemas:
 - Educación.
 - Tenencia de la tierra.

Balance del proceso de descentralización en Nicaragua: una perspectiva de sociedad civil

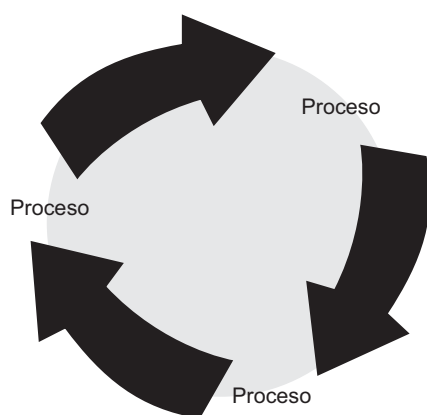
- Elaboración y aprobación de la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, paso importante para la definición de un marco de referencia, del cual ha carecido el país.
- En proceso consulta nacional de propuesta de Estrategia de Descentralización, instrumento operativo de la descentralización.
- Definición de instrumentos que ordenan la gestión municipal:
 - Sistema de planificación municipal.
 - Normas de control interno para las municipalidades.
 - Proceso de implementación de las auditorías municipales en los 153 municipios.
 - Implementación del sistema de catastro municipal.

- Avances legislativos: Ley de Participación Ciudadana; La Ley de Transferencias a las municipalidades; Ley de Carrera Administrativa Municipal; Ley de Régimen Presupuestario Municipal; Reglamentación del Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica, entre los más destacados.
- Mayor apropiación y madurez en el manejo del tema, de las implicaciones que la descentralización tiene en los territorios y de las consecuencias positivas o negativas que se desprenden de la forma en como se lleva a cabo la descentralización por parte de autoridades municipales, actores de sociedad civil y funcionarios del gobierno central en el nivel municipal y departamental.
- En construcción con actores locales una agenda concertada para presentar y negociar en febrero del 2007, con las nuevas autoridades nacionales electas. (Red y AMUNIC).

Dificultades generales

- Enfoque del proceso de descentralización limitado a reducción del gasto público, que busca ajustar la reforma a la economía de mercado.
- Puntos litigiosos del proceso de descentralización son en si mismos los que definen su dirección. Algunos problemas enfrentados son consecuencia de la direccionalidad llevada por el proceso, otros son el reflejo del largo camino que aún estamos por recorrer en la construcción de un nuevo estado nacional.
- Subestimación de la sostenibilidad fiscal.
- Descentralización y transferencia de carencias a los gobiernos municipales y a los gobiernos regionales autónomos de la Costa Caribe.
- Atomización territorial de proyectos de descentralización sectorial de carácter piloto.
- Duplicidad de competencias; no delimitación de lo que son competencias propias y competencias concurrente de las municipalidades y gobiernos regionales con otros niveles de gobiernos, las capacidades que hay que crear y los recursos que las acompañan.
- Desatención del entorno para el desarrollo de la economía local.

- Inconclusa discusión sobre la necesidad de la existencia o no de un nivel intermedio de gobierno o espacio político de concertación.
- En las regiones autónomas, discusión pendiente sobre mecanismos para la gestión pública compartida y la delimitación de competencias entre los gobiernos municipales y regionales y de estos con el nivel central, así como la relación con los pueblos y comunidades indígenas en todo el país que tienen sus propias formas de gobierno.



- Insuficiente institucionalidad del proceso.
- Dificultades en el nivel local: mecanismos para la gobernabilidad y la descentralización.
- Relación y rol de las asociaciones departamentales de municipios y la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC).
- Relación entre planes municipales/departamentales/regionales de desarrollo y vínculo con nivel nacional.
- Efectiva descentralización política de los gobiernos municipales /regionales respecto a los partidos políticos.

Desde la sociedad civil

- Decepción en relación a las expectativas de posibles avances en materia de descentralización (aspectos políticos y concertación de cuestiones fundamentales del proceso).
- Inexistencia de una instancia nacional como espacio de concertación política para la reforma del estado y la descentralización.

- Insuficiente apropiación por parte de la población de la relación entre descentralización y reforma del estado y sus consecuencias en su calidad de vida.

La red propone

Centrar la reforma del Estado y su descentralización en:

- El rediseño institucional del Estado para mejorar la integración espacial y social del país.
- El desarrollo endógeno para movilizar los recursos locales.
- Un nuevo contrato social basado en nuevas formas de representatividad y decisión que se apoyan en la territorialidad de las demandas y en propuestas locales.
- Una estrategia basada en: gradualidad, sectorialidad, selectividad, equidad y acuerdo social a través del territorio.
- Financiamiento de la reforma del Estado y la descentralización con una ruta clara y estrategias para consolidar la institucionalidad del proceso.

En el corto plazo (dos años) ordenar, consolidar y cambiar la orientación del proceso

Para ello es necesario:

- Relación entre reforma del Estado y descentralización explícita, relacionadas, elaboradas y concertadas (programa, estrategia y tiempos definidos).
- El Estado debe continuar asumiendo responsabilidades y en algunos casos combinar formas desconcentrada y descentralizadas.
- Crear un sistema de control y evaluación del proceso sobre la base de indicadores, tanto de la reforma del estado, como de la descentralización.
- Definir competencias concurrentes de las municipalidades con otros niveles de gobierno y consolidarlas las propias ya asignadas durante un plazo prudencial.
- Fortalecer capacidad de concertación y definición de prioridades de los gobiernos municipales (Comités de Desarrollo Municipales).

- Anclar en instancias departamentales de coordinación y concertación (CDD) proyectos de desarrollo económico en una escala más agregada.
- Identificar instrumentos para negociación entre las municipalidades y regiones autónomas con las instancias departamentales y el gobierno central: Contratos de desarrollo y/o convenios marco.
- Fortalecer instancias de control ancladas en la Contraloría General de la República y combinadas con ventanillas de denuncias y auditoría social de usuarios y organizaciones locales.

En el mediano y largo plazo:

- Construcción de institucionalidad política.
- Desarrollo sostenido de capacidades en actores locales.
- Consistencia entre política macro económica y el financiamiento de la descentralización con un rol activo del Estado central para el desarrollo de capacidades locales.

- Superación de las resistencias políticas para reformar el estado sobre una base más democrática y descentralizada.
- Sustituir proyectos condicionados de reforma del estado por políticas de mediano y largo plazo de consenso nacional.
- Nicaragua tiene que definir explícitamente un modelo de reforma del estado y de descentralización.
- El financiamiento de los servicios y la descentralización implica una revisión completa de la política fiscal y la administración de los recursos nacionales.
- Las competencias descentralizadas y los niveles de decisión política, deben contribuir a articular el país.
- Los continuos cambios en las instituciones responsables de la orientación estratégica de la descentralización y el seguimiento, dificultan la configuración de un espacio público de decisiones y la continuidad en el tiempo.

La Construcción del Estado Democrático y Descentralizado en Centroamérica: Estado Actual y Principales Desafíos

Asociación de Municipios de Nicaragua
San José, Costa Rica, octubre de 2006

Los primeros cinco años de los 90's significaron para nuestros países el fin de situaciones bélicas, que provocaron estancamiento de las economías, profundización y arraigo de la pobreza y la consecuente desmejora en la calidad de vida de los/las ciudadanos, y por tanto un retraso en relación a procesos que los demás países del istmo ya habían iniciado, consecuentemente un desafío mayor para estos países, incluido claro el mío propio.

Una vez iniciados los procesos de cambio hacia una cultura política de amplio sentido democrático, podemos apuntar que estos se centraron en dos puntos concretos:

1. Institucionalización de procesos electorales de los representantes del gobierno central/local/regional.
2. Reducción del aparataje estatal y del gasto público.

Avances alcanzados en los seis países del istmo

- Existe un compromiso nacional con la autonomía de los gobiernos municipales en el istmo centroamericano, recientemente se reformó la Constitución Política de Panamá, al punto de que una reversión a sistemas centralizados de gobierno es bastante improbable.
- Numerosos gobiernos municipales mejoraron la entrega de servicios a pesar de la crónica falta de recursos financieros.
- Los líderes de gobiernos municipales se unieron para crear asociaciones de gobiernos municipales que operan a nivel nacional, departamental y local para que impulsen reformas políticas y legales que ayuden a dar servicios de manera más efectiva.
- Más ciudadanos participan activamente en la gobernabilidad local y más comunidades establecen sus propias prioridades para el desarrollo de infraestructura.
- Se logró obtener un amplio apoyo para evidenciar que los gobiernos municipales no sólo pueden proveer más

eficientemente muchos servicios en comparación con los gobiernos centrales, sino que también deben jugar un papel clave en facilitar y apoyar el proceso comunitario de toma de decisiones y acciones para atender los retos regionales económicos y sociales.

- Se creó un grupo clave de expertos en gobiernos municipales y promotores (municipalistas) en cada país. Los miembros de este grupo trabajan en organizaciones nacionales (las ONG que se especializan en la entrega de servicios, organizaciones cívicas y de investigación, universidades y compañías consultoras) que apoyan el desarrollo de gobiernos municipales más efectivos y democráticos.

Algunos desafíos que debemos afrontar de cara a la construcción de una descentralización efectiva:

- Imponer los objetivos del desarrollo institucional sobre los objetivos partidarios y políticos.
- Ampliar la autoridad impositiva local y las recaudaciones de impuestos.
- Obtener la cooperación de los gobiernos centrales para establecer políticas y planes de acción para la descentralización.
- Lograr consensos sobre las leyes de carrera civil para gobiernos locales.
- Ampliar esfuerzos para mejorar las capacidades de los gobiernos municipales, especialmente, con respecto a la administración financiera transparente y eficiente.
- Expandir el uso de mecanismos de participación ciudadana.
- Desarrollar las capacidades de los gobiernos municipales para facilitar y apoyar la toma de decisiones y acciones por parte de los ciudadanos para atender retos de crecimiento económico y de índole social.

El caso de Nicaragua

El proceso de descentralización que se ha operado hasta ahora no ha apuntado a fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales.

Existe un ambiente de escepticismo y falta de confianza de parte de los funcionarios del gobierno central en la capacidad de las alcaldías y su fortalecimiento. Además muchos de los programas y proyectos son controlados

centralizadamente, y no contemplan el traslado de capacidades técnicas y recursos humanos a las localidades para reforzar a los gobiernos municipales, ocasionando problemas que se manifiestan en:

- La falta de comunicación y coordinación entre equipos técnicos sectoriales y municipales.
- Diferencias en el enfoque para la formulación y ejecución de programas y proyectos.
- Encarecimiento del proceso y los recursos.
- Permanente debilidad de las alcaldías, pues el recurso humano no permanece en la localidad.

Existen municipalidades con diferentes niveles de capacidad institucional, no se han definido estrategias de fortalecimiento institucional a las municipalidades, pero además las acciones que se han emprendido en ese sentido -como el programa de graduación del FISE- tienen la tendencia a reforzar las capacidades de las alcaldías más fuertes y no incluyen a las alcaldías más débiles.

La primera gran demanda de las municipalidades se refiere a equiparar la transferencia de competencias con la de recursos.

En este momento, los presupuestos municipales tienen cuatro fuentes financieras principales:

1. Las transferencias directas del gobierno central.
2. Transferencias indirectas a través de otras instituciones (FISE, INIFOM).
3. Fondos de cooperación provenientes de programas y/o proyectos de cooperación establecida dentro del país y de hermanamientos entre municipalidades.
4. La recaudación de impuestos a nivel local.

Política Nacional de descentralización y desarrollo local (PNDEL). La Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PNDEL) cuyo segundo borrador fue sometido a consulta en el 2002, estando pendiente su aprobación definitiva en el 2003, quedó definida como un eje transversal para la Estrategia de Reducción de la Pobreza. De acuerdo con lo anterior, el proceso descentralización en Nicaragua "ha evolucionado hacia un enfoque más pragmático, por resultados económicos y sociales", por lo cual requiere de una concertación para orientar la política al desarrollo local.

Avance de la descentralización en Nicaragua

1. Marco Jurídico de la Descentralización

- Constitución, reforma a la Constitución, Arto. 176, 177.
- Estatutos de Autonomía de las Regiones C A.
- Reforma de Ley de Municipios (1997).
- Ley de Organización, Ley 290, organización, competencias y procedimientos Poder Ejecutivo, que definen conceptos de desconcentración y descentralización administrativa.
- Ley Orgánica del INIFOM.

2. Marco Político de la Descentralización

- Reforma a la Ley Electoral (elecciones municipales separadas de las nacionales).
- Aprobada Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana.
- Gobierno tiene diseñado un nuevo modelo de Descentralización.

3. Marco Administrativo de la Descentralización

- Aprobada Ley de Carrera Administrativa Municipal.
- Aprobada Ley de Régimen Presupuestario Municipal.
- Aprobada Ley de Catastro Nacional-Municipal.

4. Marco Financiero de la Descentralización

- Ley de Transferencias Municipales, aprobada.
- Ley de Solvencia Municipal.
- Ley Especial que autoriza a los municipios el cobro para el mantenimiento, limpieza, medio ambiente y seguridad ciudadana en las playas de Nicaragua.
- Ley de Régimen de circulación vehicular e infracciones de tránsito que legaliza el impuesto de rodamiento municipal.
- Ley de Transporte Terrestre que legaliza el permiso de operaciones y las concesiones.
- Ley de exploración y explotación de minas y su reglamento (que establece regalías directas a los municipios).

Papel del Municipio y la Municipalidad en el Desarrollo Local y Nacional

Ricardo Oswaldo Alvarado

Programa Descentralización de la Ciudad de Estocolmo,
Panamá, Panamá, octubre de 2005

Breve Presentación de ESTOCOLMO Capital de Escandinavia

Algunos aspectos de la Democracia, la Descentralización y el Desarrollo Local en Estocolmo.

Reseña

- Democracia parlamentaria.
- Parlamento Municipal máximo organismo político.

- Compuesto por 101 representantes.
- Partido socialdemócrata (32,1%).
- Partido de Izquierda (11,2%).
- Partido del Medio Ambiente (5,3%).
- Total de mandatos (52%).
- 762.000 habitantes.
- En la Municipalidad trabajan 49.000 personas.

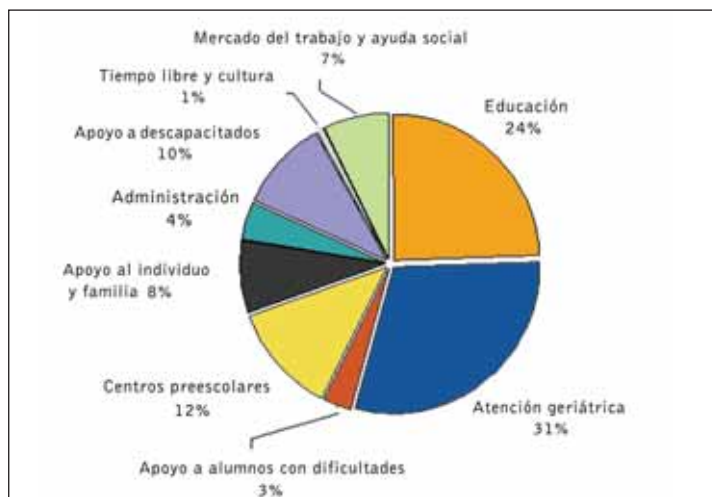
Economía

Presupuesto anual 2005, 33 mil millones de coronas suecas Aprox. \$4,230 millones de dólares.

Ingresos municipales 2005



Distribución de recursos económicos/distrito



La administración de la ciudad esta compuesta por:

- 18 Distritos/barrios.
- 16 Administraciones Centrales (técnicas).
- 15 Empresas comunales.

Competencias

Educación, servicio a los ancianos, tiempo libre y cultura, puertos, discapacitados, ayuda social, inmigrantes/refugiados, centros infantiles/pre-escolares, escuelas, alumbrado, bomberos, Mercados, Calles/parques, deporte, cementerios, terrenos, limpieza/ reciclaje, medio ambiente, museos, tránsito, colegio eleccionario, vivienda, teatro etc.

Competencias/costo

- Es una cuestión de prioridades.
- Importante fijar un nivel mínimo.
- Privado < = > Público.
- Redistribución de los recursos de La Municipalidad.

Democracia, descentralización y desarrollo local

A mediados de la década de los 90 dos decisiones estratégicas:

1. La reforma administrativa con la creación de los distritos/administraciones locales.
2. El inicio de programas de participación directa de los ciudadanos.

Fundamento de las reformas

Voluntad política para: Profundizar la democracia, aumentar la calidad de la administración y búsqueda de nuevas formas para el ejercicio democrático.

La visión: Una ciudad para todos.

La reforma administrativa con la creación de los distritos/administraciones locales

Objetivos:

- Profundización de la democracia local.
- Asegurar la participación directa de los vecinos en los asuntos locales.
- Aumentar la calidad de la administración municipal.
- Continuar el desarrollo de la sociedad del bienestar.
- Decisiones mas concretas y comprensibles para los vecinos.
- Redistribución solidaria de los recursos económicos.

El programa de revitalización de los distritos

Método político democrático para implementar una visión
Presupuesto \$77 millones de dólares.

Objetivos:

- Situar al individuo como centro del ejercicio democrático.
- Recrear formas de "Democracia Participativa".
- Revitalizar la cooperación entre los actores de cada barrio.
- Optimizar los recursos económicos.
- Organizar y movilizar los aspectos positivos de los barrios.

Resultados:

- 300 proyectos: sociales, culturales, juveniles, de mujeres deportivos, urbanos, físicos, escuelas etc.
- 150 grupos de trabajo.
- Lugares de encuentro en un ambiente democrático e igualdad de condiciones.
- Escuela de formación y ejercicio concreto de la democracia.

Desarrollo Local, Descentralización y el Rol de las Capitales en Centroamérica

Alberto Enríquez Villacorta
Guatemala, Guatemala, octubre de 2002

Bienvenidos y bienvenidas a este foro o mesa redonda que se realiza como parte de la II Conferencia Centroamericana de Descentralización y Desarrollo Local.

A nadie escapa la importancia que las ciudades capitales han tenido y tienen en las dinámicas de desarrollo de cada uno de los países centroamericanos.

Por ello, desde que en el 2001 se celebró en San Salvador la I Conferencia CA y se acordó convertirla en un espacio permanente para generar intercambio y debate en torno a la problemática del desarrollo local y la descentralización, de los diversos actores comprometidos en su impulso, apareció como un tema de primera importancia el papel de las ciudades capitales.

Las principales ciudades centroamericanas se convirtieron en las capitales de las repúblicas centroamericanas después de la independencia de 1821. La mayoría se localizaron en zonas interiores de los territorios colonizados, con excepción de Panamá, construida desde orillas del mar como un punto clave del comercio hacia América del Sur. Estas ciudades cumplían funciones económicas secundarias vinculadas a sus ámbitos económicos regionales.

Con la introducción de las economías cafetaleras durante la segunda mitad del Siglo XIX y la instalación de las primeras industrias manufactureras en las primeras décadas del Siglo XX, estas ciudades se consolidaron como las principales ciudades centroamericanas.

Honduras presenta una diferencia, pues a pesar que la principal concentración urbana era Tegucigalpa, vinculada a las antiguas explotaciones mineras de la zona, competirá con otra ciudad, San Pedro Sula, situada cerca de la costa caribeña, que se convertirá en el centro industrial del país.

Al iniciar el Siglo XXI, estas ciudades están conformadas en *áreas metropolitanas*. Al expandirse territorialmente albergan, con la excepción de Belice, una importante proporción de la población urbana de los países y enfrentan un conjunto muy complejo y amplio de fenómenos y retos.

Producto de las transformaciones demográficas y económicas recientes, comienzan a surgir en las áreas metropolitanas centroamericanas, conjuntos residenciales de diferente tipo: desde grandes proyectos para sectores sociales de ingresos medios y bajos, hasta las nuevas y exclusivas "zonas cerradas" para los grupos de mayor riqueza, coexistiendo con grandes centros comerciales situados a lo largo de las principales avenidas o las nuevas autopistas.

Sin embargo, al mismo tiempo, en los suburbios de las principales ciudades centroamericanas se mantiene un déficit de equipamientos sociales y servicios urbanos como el transporte público.

De esta forma, poco a poco, va construyéndose un tejido urbano más heterogéneo en las zonas de expansión urbana, que acompaña al crecimiento del parque automotor privado y de los sectores medios, al surgimiento de nuevas modalidades de consumo y al debilitamiento extremo de un patrón de crecimiento económico basado anteriormente en la producción agropecuaria.

Estas tendencias están asociadas a una acentuada pérdida de importancia de la función habitacional en las áreas centrales históricas y a la generación de amplias zonas de tierra vacante, muchas de ellas dotadas de infraestructura aún utilizable.

Lo anterior, como señala Mario Lungo, "está provocando que la relación entre el control de la expansión territorial y la densificación ocupe un lugar cada vez más importante en la discusión sobre la regulación del uso de la tierra urbana entre los académicos y los formuladores de políticas urbanas, en el momento en que se profundiza el proceso de globalización y se debilita drásticamente la función reguladora del Estado, lo que se vincula a otras dos cuestiones de singular relevancia en el debate actual sobre el desarrollo urbano: el medio ambiente y la competitividad de las ciudades" (Riesgos Urbanos, 2002).



Vista parcial de participantes en la VI CONFEDELCA, durante acto inaugural en la sede de la municipalidad de San José, Costa Rica, octubre de 2006.

El debate sobre medio ambiente exige pensar en la ciudad como un ámbito que requiere cada vez más servicios ambientales, pero también en que es poseedora de bienes ambientales y que el desafío es el uso adecuado y desarrollo de los mismos. Esto requiere un marco regulatorio de nuevo tipo respecto al uso de la tierra urbana.

La competitividad de las ciudades provoca todavía más recelo y debate, sobre todo entre aquellos que la presentan con un enfoque predominantemente productivista y quienes incorporan en su enfoque los aspectos sociales, políticos y culturales.

Medio ambiente y competitividad son actualmente, factores indispensables para pensar e impulsar un desarrollo urbano que contribuya a la sostenibilidad de los países de la región.

Los desafíos y los avances en términos de desarrollo local que presentan las capitales de los países Centroamericanos son, pues, fundamentales para el desarrollo de cada país y están cada vez más articulados a la organización territorial de las *áreas metropolitanas*,

cuya evolución y procesos de transformación han experimentado una aceleración en la segunda mitad del siglo que acaba de terminar.

Esas transformaciones internas de las capitales y las áreas metropolitanas son acompañadas por un aumento constante de su importancia económica y demográfica. Esto subraya su rol de *ámbito territorial líder* al interior de los países.

Diversos factores externos e internos que no viene al caso por menorizar, han dado mayores impulsos a estos fenómenos, que actualmente requieren ser regulados en el ámbito de un marco de desarrollo urbano claramente definido.

Precisamente para reflexionar sobre estos temas y desafíos, tenemos esta noche con nosotros a cuatro gobernantes de ciudades capitales en Centroamérica, a quienes damos la más cordial bienvenida, agradeciendo su disposición a compartir, en el marco de la II Conferencia Centroamericana y desde su propia experiencia de gobierno, cómo ven ellos los desafíos principales de las capitales y sus respectivas áreas

metropolitanas y cuáles son los esfuerzos que están realizando para enfrentarlos.

Son ellos:

Herty Lewites, Alcalde de la ciudad de Managua.

Miguel Pastor, Alcalde de la Ciudad de Tegucigalpa.

Héctor Silva, Alcalde de la Ciudad de San Salvador.

Fritz García Gallont, Alcalde de la Ciudad de Guatemala.
y anfitrión de esta II Conferencia Centroamericana.

Si no estoy mal informado, por primera vez en este Siglo XXI se encuentran la mayoría de gobernantes de las capitales centroamericanas para reflexionar, de cara al futuro, sobre las realidades, tendencias y desafíos de sus municipios en el marco de los procesos de desarrollo local y descentralización del Estado.

Algunas interrogantes que aparecieron en la I Conferencia y que tendremos como telón de fondo son:

1. Las ciudades capitales cumplen funciones y tienen responsabilidades especiales por ser capitales de los países. ¿Cuáles son éstas? ¿No debería el gobierno central reconocer esta realidad y contribuir a un adecuado cumplimiento de este rol? ¿Cómo?
2. ¿Cuál es la relación actual entre el gobierno municipal y el gobierno central? ¿Cómo se desarrolla? ¿Cómo incide el hecho de que al frente de cada uno de esos gobiernos estén partidos políticos distintos?
3. ¿Cuáles son los tres problemas y desafíos mayores que enfrenta el municipio en su condición de capital del país?
4. ¿Cuál es el fenómeno actual de migración del interior del país hacia la capital? ¿La tendencia es creciente o decreciente? ¿Cuál es el impacto en términos de desarrollo? ¿Qué problemas le plantea al gobierno? ¿Existen políticas conjuntas con el gobierno central para disminuir este fenómeno?
5. En términos de vulnerabilidad ambiental y ordenamiento territorial, ¿Cuáles son los avances en los últimos cinco años? ¿Cuáles son los obstáculos principales? ¿Qué medidas deben tomar los gobiernos municipales?
6. Sobre el transporte público: ¿cómo describiría la problemática actual? ¿Cuáles son las competencias del gobierno municipal? ¿Cuáles deberían ser y por qué? ¿Cuál es la política? ¿Cuál debería ser?
7. Sobre el desarrollo económico local: ¿Con qué competencias cuenta el gobierno municipal para promoverlo? ¿Cuáles son sus principales políticas, estrategias, planes y programas? ¿Cuál es su relación con las empresas de cara al desarrollo económico local? ¿Qué cambios son necesarios para jugar un papel más determinante?
8. La dimensión metropolitana es también un fenómeno creciente de las capitales. Problemas y soluciones trascienden los límites municipales. ¿Es cierta esta afirmación? ¿Cómo enfrentar esta situación? ¿Cómo están los gobiernos municipales enfrentando actualmente el fenómeno? ¿Deben construirse regiones metropolitanas? ¿Con qué características? ¿Qué medidas deben emprenderse en el corto plazo?
9. Sobre la participación ciudadana: ¿Cuál es la importancia de la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión del gobierno municipal? ¿Qué mecanismos, espacios y políticas se han creado para estimularla y asegurarla? ¿Cuáles son los logros principales en los últimos tres años?
10. La dimensión de los problemas de las ciudades capitales ¿requieren cada vez más de grandes recursos, ¿cómo enfrentar esta situación? ¿Impuestos, prestamos, bonos municipales?
11. ¿Cuál es la relación con los otros gobiernos de las capitales centroamericanas? ¿Qué recomienda para mejorarla y jugar un papel en la integración regional?

CAPÍTULO III

Municipios Centroamericanos y Descentralización

Informe de Costa Rica sobre la Situación de los Municipios y la Descentralización del Estado

Mesa Nacional Costa Rica
Panamá, Panamá, octubre de 2005

Municipio y municipalidad que queremos

Queremos un municipio participativo, con capacidad de determinar y decidir sobre su propio desarrollo, bajo un principio de responsabilidad ciudadana y control social sobre la municipalidad y los recursos públicos que se aportan para el progreso colectivo.

El municipio del futuro debe permitir a los ciudadanos apropiarse del poder que posee y generar espacios de construcción colectiva de la identidad social y cultural, en el marco de un desarrollo equitativo y equilibrado.

En este sentido, la municipalidad es escenario propicio para facilitar el consenso social y armonización de voluntades alrededor de las principales necesidades humanas y convertirlas en proyectos de servicio público inclusivos, autónomos y autogestionarios. La municipalidad es la forma en que la comunidad se autogobierna y administra los recursos de uso común.

El municipio debe ser un escenario caracterizado por acciones nodales que fomenten el surgimiento de redes intersectoriales, propiciando una visión de desarrollo integral y endógeno.

Principales cambios en el municipio en los últimos 25 años (1980-2005)

Aún persiste en el país un auge demográfico que junto con la migración desde zonas rurales y de otros países¹⁹ presiona sobre la demanda de los servicios públicos

locales. A su vez, el incremento de la pobreza²⁰ deteriora la capacidad de contribución de la población, y al mismo tiempo, incrementa el hacinamiento, la informalidad y la dependencia del asistencialismo.

Con estos factores, ha imperado el desorden y la falta de planificación de los espacios urbanos, productivos y residenciales,²¹ lo cual representa una carga para la población y que el Estado Central ha dejado de atender para "heredarlo" como un problema de la municipalidad.

Esencialmente, el municipio perdió su identidad cultural, económica, social y política y entonces el espacio territorial se subutiliza y es impactado por la ilegalidad, la devastación, el fraccionamiento, la usurpación, la concentración, entre otros fenómenos derivados.

A su vez, las necesidades del desarrollo ha sido atendido por las instituciones autónomas creadas durante la segunda mitad del siglo pasado, por lo cual se generó dependencia clientelista hacia el Gobierno Central y las autoridades políticas de los poderes Ejecutivo y Legislativos; lo cual ha disminuido severamente el involucramiento del gobierno local.

La población requiere reagruparse, organizarse y retomar el control, sin embargo, la débil institucionalidad local deja muchos vacíos o los esfuerzos actuales no han sido suficientes.

Cambios que ha sufrido la municipalidad como institución de 1980-2005

Desde la crisis económica de los años 80, producto de la recesión económica mundial y en especial en América

19. Se han dado resultados de investigaciones que estiman la población nicaragüense que vive en el país en un 10% y reconocen el fuerte impacto que esto ha provocado en el desarrollo urbano.

20. Se calcula que la pobreza se incrementó a un 25% durante los últimos años.

21. Desde la Administración Arias (1986-1990), los gobiernos han dado marcado énfasis a la construcción de viviendas, sin planificar el desarrollo urbano.

Latina, originada por el precio del crudo a nivel mundial, y la baja en el precio de las exportaciones del café y banano (al menos en Costa Rica), unido a los conflictos bélicos en la región centroamericana (Guatemala, El Salvador y Nicaragua), los cambios sufridos en las municipalidades en los últimos años han sido pocos.

Siendo Costa Rica el país que tiene las finanzas más centralizadas de América Latina, la única transferencia dada a los gobiernos municipales, no supera más allá del 1.28% del Producto Interno Bruto. Lo cual limita que los gobiernos municipales avancen para lograr el desarrollo de sus comunidades.

Existe una razón las municipalidades, no reciben ninguna transferencia por parte del Estado, subsisten a base de la recaudación de impuestos, tributos y tasas. Sus presupuestos son relativamente pequeños, salvo aquellas municipalidades como la de San José o cabecera de provincia que reciben más ingresos por concepto de esos rubros, pueden hacer algo de obras comunales, pero en realidad son pocas. Del presupuesto se destina un 60 u 80 % para gastos operativos y un 40 ó 20% para obras comunales.

A lo largo de este tiempo no se ha reformulado el papel del Estado y la transferencia de ciertas funciones obedece a la incapacidad del Gobierno Central y a la finalidad contingente de ciertas medidas ante la restricción fiscal que reduce el gasto social (ejemplos: leyes 7729 para la recaudación del impuesto de bienes inmuebles, 7755 sobre la asignación de partidas específicas y 8114 en relación con el impuesto único a los combustibles).

Es notorio que existe un cambio favorable en la municipalidad durante el último cuarto de siglo, a pesar que esas transformaciones han sido lentas y también se han vivido momentos de estancamiento en las reformas políticas²², legales²³ e institucionales que anhelan las comunidades.

Los cambios más importantes están en existencia de un grupo aún reducido de autoridades municipales que han emergido desde la base de las organizaciones comunales y que han provocado cambios en la cultura política de la municipalidad a favor de la participación ciudadana.

Ahora tenemos municipalidades relativamente más preocupadas por los asuntos estratégicos del desarrollo cantonal y menos dependientes de las transferencias presupuestarias del Gobierno Central, lo que equivale a decir menos clientelistas. Debido a las presiones, las municipalidades se muestran hoy más dispuestas a aceptar la participación popular en las decisiones concernientes a la calidad de vida de la población desde la distribución y asignación de los escasos recursos que se administran localmente²⁴.

Sin embargo, aún no es un proceso formalizado institucionalmente porque su vulnerabilidad depende de la voluntad personal y capacidad de influencia de líderes individuales.

La reforma hecha al Código Municipal establece una estructura de planificación que nace con el Plan de Gobierno y contempla el Plan Quinquenal de Desarrollo Cantonal, que constituyen las fuentes primarias para elaborar el Plan Anual Operativo y los presupuestos de gastos de los recursos públicos.

Las reformas descentralizadoras se estacionaron en un punto en que aún no habían iniciado y la actual administración ha sido especialmente omisa en avanzar con ellas. Tampoco se visualiza una clara propuesta política de parte de los partidos en competencia por acceder a los cargos de elección popular el próximo año.

De igual manera, se encuentra detenido el avance en materia de modernización y hacienda municipal²⁵ y los adelantos son muy escasos y casi aislados. Aún cuando ha mejorado la recaudación, todavía los resultados son

22. La reforma que creó la figura de la elección directa del Alcalde y la separación de la fecha de elección de ese cargo y los síndicos no ha significado ningún avance.

23. Se dictó un nuevo Código Municipal en el año 1998 pero con cambios más bien superficiales que no implican transformaciones profundas en la figura municipal.

24. Con éxito, un grupo de más de 20 municipalidades han participado del Proyecto Desarrollo Local con participación comunal en el cual se logra la planificación participativa del desarrollo cantonal.

25. Se aprobó la reforma constitucional para descentralizar parte del presupuesto nacional pero no se ha ejecutado por quedar condicionada a la aprobación de una ley de transferencias de competencias.

lejanos a lo deseado y las fuentes de ingresos siguen siendo sumamente limitadas; por supuesto que esto deteriora la forma en que las municipalidades asumen proyectos de modernización, las inversiones en su operativa se reducen (plataforma tecnológica) y la ineficiencia sigue imperando.

Medidas de descentralización que han afectado al municipio y la municipalidad

El proceso de descentralización en Costa Rica, a pesar de ser el país más centralizado de América Latina, se inicia en 1985 con el proceso de Reforma del Estado, por recomendación del Fondo Monetario Internacional. Pero es hasta 1993, con la realización del VII Congreso Nacional de Municipalidades, donde se crea la Comisión de Reforma Intermunicipal, integrada por los Jefes de Fracción de los partidos políticos representados en Asamblea Legislativa.

Esta comisión da los primeros pasos hacia la descentralización del Estado, aprobando leyes de fortalecimiento de los Gobiernos Locales:

Ley de bienes inmuebles. Se traslada la recaudación y administración de los Bienes Inmuebles a las municipalidades, en 1996. Esta Ley le da autonomía fiscal a las municipalidades, a pesar de que las municipalidades no estaban preparadas para asumir esa competencia, que por ley se les traslada, con el tiempo demuestran que son eficientes en el recaudo de impuestos.

Ley de partidas específicas. Esta ley pretende trasladar a las municipalidades un monto específico para desarrollo de proyectos comunales, a través de los Concejos Municipales de Distrito. Anteriormente esa práctica la hacían los diputados con las comunidades directamente, con el propósito de cazar votos para sus partidos políticos. La ley fue aprobada en el 2000, pero a la fecha no funciona en los hechos.

Ley de simplificación y eficiencia tributaria. Se crea un impuesto único a los combustibles 15%, del cual se traslada a las municipalidades el 25% para: mantenimiento, reparación y construcción de nuevas vías de la Red Vial Cantonal, la más grande de Centro América, 28.500. Km.

Esta ley establece que el Estado a través del Ministerio de Hacienda, deberá trasladarle a las municipalidades la totalidad de los recursos(25%), recaudados. Pero en la práctica no se da, dado que el Ministro de Hacienda, siempre alega no tener flujo de efectivo para el traslado a las municipalidades, con el agravante de que cuando lo puede hacer, es demasiado tarde y es poca la cantidad de recursos.

En materia de descentralización el avance ha sido casi nulo y lo poco que se ha logrado se ha visto afectado por serios retrocesos debido a la negativa del Gobierno Central de otorgar mayor poder, más recursos, más potestades y atribuciones de gobernar a las municipalidades, lo cual se ha justificado en gran medida por motivo de: a) la crisis fiscal del Estado; b) la incapacidad administrativa de las municipalidades; c) la desconfianza de la población; d) falta de voluntad política y e) desarticulación de la organización local.

Se puede afirmar que algunas leyes y medidas descentralizadoras que se han aprobado últimamente son meramente cosméticas, o carecen de contenido en la realidad institucional del país, o más bien buscan trasladarle al Gobierno Local los problemas no resueltos por las autoridades nacionales, en el momento en que hacen crisis. Se dan traslados de competencias (responsabilidades) sin la contrapartida presupuestaria necesaria para ejercer el gasto relacionado, por ejemplo, la creación de los Consejos de Seguridad Vial (COLOSEVI) en cada cantón.

Desde el punto de vista de la sociedad civil no se han dado reformas legales importantes que tengan un verdadero impacto en el desarrollo local y en la vida de las municipalidades. Por el contrario, los espacios que con gran esfuerzo se habían ganado -tal como la reforma constitucional para otorgarle un porcentaje del presupuesto nacional a las municipalidades- terminaron en graves engaños por cuanto quedaron condicionados a factores sobre los cuales ninguno de los actores interesados tienen control, debido a que han quedado en manos de autoridades de gobierno central (legislativo y ejecutivo).

Por el contrario, se podría afirmar que las medidas centralistas han avanzado más en casos relacionados con el agua potable, la salud, la educación, la seguridad, etc.

La ejecución de reformas relacionadas con la participación ciudadana a nivel local han sido evadidas por las autoridades locales y el referéndum se aprobó a nivel constitucional pero sin contar con una ley que la haga operativa.

Leyes que se han promulgado:

- Nuevo Código Municipal en 1998, donde entre muchas reformas se establece la elección de alcaldes y alcaldesas de forma directa y un año después de la elecciones nacionales donde se elige, presidente, diputados, regidores.
- Ley de Control Interno; fortalece el papel de las auditorías internas.
- Ley de Contratación Administrativa; regula los procesos de compra de bienes y servicios.
- Ley de enriquecimiento ilícito; establece regulaciones relacionadas con las conductas de corrupción, tráfico de influencias y otras de parte de los funcionarios públicos.
- Ley de Bienes Inmuebles; traslada la recaudación y administración del impuesto predial en manos de las municipalidades.
- Ley 8114; crea el impuesto único de los combustibles para el mejoramiento y mantenimiento de la red vial cantonal en manos de las municipalidades.

Principales debilidades y fortalezas del municipio en la actualidad

El municipio cuenta con las siguientes debilidades y fortalezas:

Debilidades

- Carencia de una visión de desarrollo.
- Falta de planificación de los espacios.
- Presión demográfica, migratoria y aumento de la pobreza.
- Deterioro ambiental, social y de infraestructura.
- Espacios productivos poco integrados.
- Carencia de auditoría ciudadana y falta de mecanismos rendición de cuentas.
- Escasa cultura de representación política.

Fortalezas

- Organización social reconocida y experimentada.
- Capital humano de calidad y abundante.
- Recursos naturales versátiles y abundantes.
- Relativa homogeneidad social y cultural.
- Conciencia histórica compartida.



Delegación Costarricense durante celebración de IV CONFEDELCA, celebrada en Tegucigalpa, Honduras, octubre de 2004.

La municipalidad cuenta con las siguientes debilidades, fortalezas y oportunidades:

Debilidades

- Carencia de recursos económicos, técnicos, humanos y materiales.
- Estructuras organizativas débiles.
- Institucionalidad poco desarrollada.
- Desconfianza de la población.
- Inexperiencia en la labor de gobierno.
- Administraciones burocratizadas y politizadas.
- Falta de real autonomía.
- Intromisión política a todo nivel (partidos, gobierno central, etc.).
- Recursos insuficientes para el desarrollo de proyectos.
- Dificultad para coordinar la ejecución de los proyectos con las distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, agrupaciones de la comunidad.
- Poca credibilidad de la ciudadanía.
- Incumplimiento en las transferencias del Estado ejemplo Ley 8114.
- Inexistencia de reglamentos y manuales municipales.
- Mantenimiento inadecuado de los sistemas de información municipales.
- Problemas con equipo tecnológico en muchas municipalidades.
- Falta de capacitación del personal.
- Falta de medios y equipos electrónicos modernos.
- Insuficientes vehículos para desarrollar las gestiones municipales.
- Problemas con la disposición final de desechos sólidos y deterioro del equipo de recolección.
- Desactualización en bases de datos (depuración), problemas con ONT y Registro Nacional.
- Politización de la toma de decisiones importantes para la gestión municipal.

- Falta de un catastro y plan regulador en gran número de municipalidades del país.
- Problemas en la legislación, Ley de licores totalmente desactualizada.
- Inexistencia de Políticas Nacionales en materia de manejo de desechos Sólidos.
- Falta de apoyo y conocimiento de los Concejos Municipales, alcaldes (as).
- Falta de definición de políticas Institucionales.
- Cambio de disposiciones.
- Politización del Concejo y grupos adjuntos encargados de distribución del recurso para proyectos.
- Falta de instrumentos y equipo.
- Persecución política, a los empleados municipales, ante los cambios.
- La no cotización de los contribuyentes.
- Corrupción.

Fortalezas

- Cada vez se cuenta con más autoridades municipales comprometidas con las necesidades de la población.
- Deseos de superación.
- Conocimiento de la realidad local.
- Cambio generacional.
- Separación de la elección de alcaldes.
- Lo técnico va ganando terreno a lo político.
- Esfuerzo por asumir un rol protagónico en el desarrollo.
- Desarrollo de procesos participativos de planificación estratégica institucional.
- Conocimiento de la realidad local.
- Disponibilidad al desarrollo integral.
- Profesionalización de las mismas.
- Disposición de recursos necesarios en la ejecución de los proyectos.
- Experiencia institucional en el desarrollo de proyectos infraestructura vial.

- Experiencia en la organización de las comunidades para participar en el desarrollo de proyectos en coordinación Municipal.
- Aprovechamiento del recurso aportado por las Instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Oportunidades

- Modificación del artículo 170 de la Constitución Política (transferencia de competencias).
- Colaboración del Ministerio de Obras Públicas en el desarrollo de obras de infraestructura vial cantonal.
- Implementación del Plan Regulador (en las municipalidades que cuenten con el mismo).
- Participación ciudadana en el desarrollo cantonal.
- Apoyo y asesoría del IFAM, ONT, MOPT, INVU, Universidades, MINAE, otras municipalidades.
- Contraloría para el ordenamiento y desarrollo de labores.
- Existencia de leyes y reglamentos, código Urbano, código municipal, Decreto del GAM, Ley de Contratación Administrativa entre otras.

Desafíos que enfrenta el gobierno municipal de cara al desarrollo y la construcción democrática del Estado

La municipalidad costarricense de forma lenta y gradual ha venido ganando terreno como actor protagonista del desarrollo local, aún cuando queda todavía en gran deuda con las expectativas de la población. Es más común hoy que antes encontrar autoridades municipales preocupadas por los grandes retos del desarrollo local y bastantes municipalidades cuentan ahora con Planes de Desarrollo Cantonal de forma concertada con las comunidades organizadas.

Gran parte de lo que aún queda por avanzar está en relación de abrir a la municipalidad a la participación ciudadana a través de instrumentos formales, institucionalizados y ordenados para que la voluntad popular se exprese de manera clara hacia las decisiones del Gobierno Local. Herramientas existentes como la audiencia pública y la plenaria, el cabildo abierto, el referéndum, la rendición de cuentas, presupuestos

participativos y la revocatoria de mandato son muy poco usadas debido al temor municipal de que los representantes electos y la burocracia pierdan el poder privilegiado que siempre han ostentado.

El mayor desafío es lograr la credibilidad de la población en sus Gobiernos Locales para que de esta manera se integren a los procesos de desarrollo en forma integral.

Transformaciones que se requieren en el gobierno municipal para enfrentar estos desafíos

Se requiere de:

- Las autoridades locales deben ser nombradas no por listas sino por nombres.
- Permitir a las organizaciones locales participar de la oferta electoral.
- Los instrumentos de participación ciudadana a nivel local deben ser de uso obligatorio y sus decisiones vinculantes hacia la administración municipal.
- El municipio debe tener poder para intervenir en los aspectos más importantes para la calidad de vida de la población: seguridad, desarrollo urbano, vivienda, educación, salud, ordenamiento vial, etc.
- La organización municipal debe modernizarse.
- Por obligación los presupuestos municipales deben ser aprobados solo si existe un Plan de Desarrollo Cantonal concertado con la comunidad.
- Las municipalidades deben contar con una porción cada vez mayor de los recursos públicos aportados por los ciudadanos.
- Lograr un empoderamiento veraz, donde los políticos olviden que los presupuestos municipales les pertenecen y por el contrario tengan la convicción que son del pueblo y para el pueblo.

Nivel intermedio de gobierno: nacional y municipal papel y relevancia

El país cuenta con una división por provincias que sirve únicamente para efectos de elección de diputados pero que funcional es para cualquier otro fin del desarrollo.

En el pasado existió en la modalidad de Gobernaciones las cuales fueron eliminadas aproximadamente en 1998. A nivel del aparato de planificación se han establecido una división por regiones que tampoco ha sido sólida en gran parte porque no es cumplida de manera uniforme por las diversas instituciones de Estado.

La lucha a través del tiempo en nuestro país es descentralizar, lograr un desarrollo endógeno, es decir de abajo hacia arriba; en el momento actual, la conformación de un nivel intermedio iría en contradicción con las luchas dadas y podría contraponerse al principio de autonomía de los Gobiernos Locales.

Sin embargo, en un mediano plazo, luego que se consolide el proceso descentralizador sí se consideraría necesario un nivel de gobierno provincial, o mejor aún, regional como una etapa posterior a la descentralización y el fortalecimiento municipal; porque facilitará el acuerdo entre las municipalidades y las inducirá a que desarrollen proyectos conjuntos en aquellas áreas que no pueden resolver por sí solas.

Este gobierno intermedio debería ser facilitador de los acuerdos a nivel local pero también debe tener poder de influencia ante los gobiernos municipales para obligarlos a asumir un rol colaborador en aspectos esenciales del desarrollo regional.

Este nivel no debería afectar la autonomía municipal, más bien fortalecerla, pero sí debería tener su propio nivel de autonomía y poder en los aspectos que se consideren relevantes: p.ej. desarrollo sostenible para la protección de recursos ambientales, etc.

Tipo de reforma del Estado para una adecuada transferencia de competencias

La reforma del Estado es una tarea pendiente desde hace mucho tiempo pero que es evadida porque afecta directamente intereses de la clase política y la burocracia que controlar los recursos del centralismo. Esta reforma debe ser llevada desde las comunidades pero se ha carecido del verdadero liderazgo y de la claridad del modelo de desarrollo que debe impulsar el Estado Costarricense.

En nuestro país mediante el Código Municipal están dadas las competencias sin embargo hay aspectos importantes de retomar como es la educación, la cual

no es una competencia Municipal pero sin embargo es la misma quien da en muchos casos sostenimiento a nivel local en relación a la infraestructura ya sea por medio de proyectos de inversión como la transferencia establecida por ley del 10 % de los bienes inmuebles que se depositan en sus cuentas. Otro ejemplo es la seguridad ciudadana donde la mayoría de las municipalidades alberga en sus edificios, la cual cuenta con presupuesto muy bajo para su desarrollo de funciones, generando una dependencia de recursos municipales pero sin compromiso hacia la misma, por obedecer a otra entidad como es el Ministerio de Seguridad Pública. Estas competencias creo que deben ser asumidas en algún momento por los Gobiernos Municipales ya que actualmente tienen dependencia de la misma.

Competencias que debe tener el municipio para jugar su rol de promotor del desarrollo local y de eslabón de gobierno más próximo a la ciudadanía

Las competencias que asuma la municipalidad deberían ser las siguientes, entre otras que se puedan agregar:

- Promoción de las PYMES, generación de empleo y atracción de inversiones
- Regulación y promoción de la protección de recursos ambientales, y recolección y disposición de desechos.
- Administración de centros educativos y de salud, promoción de la recreación y el deporte.
- Planificación del desarrollo urbano y regulación del uso del suelo.
- Asistencia social y ataque a la pobreza.
- Protección de la niñez, la adolescencia, la mujer y los adultos mayores (igualdad de oportunidades).
- Creación y mantenimiento de infraestructura vial.
- Seguridad ciudadana y atención de emergencias.

El Gobierno Central deberá atender de forma estratégica las funciones relacionadas con actividades de cobertura nacional (bienes públicos indivisibles a gran escala), el desarrollo tecnológico, seguridad nacional, relaciones exteriores, migración, emergencias nacionales, atracción de inversiones a gran escala y el diseño y fondeo de programas asistenciales, salud, educación, vivienda, de gran envergadura y la creación de infraestructuras como puertos, aeropuertos, carreteras nacionales, etc.

A su vez, el gobierno central sería el facilitador para favorecer una ejercicio eficiente de las funciones locales, así como redistribuir el presupuesto nacional con fines de equidad local y regional.

Relación Estado-sociedad civil, gobierno local-sociedad civil

En Costa Rica, la nueva relación es el pilar que debe observar cualquier reforma exitosa de desarrollo local y sin la cual las demás medidas serían insuficientes.

Esa nueva relación sería de responsabilidad directa de la ciudadanía ante el desarrollo local, por medio de una participación ordenada, efectiva, vinculante y eficiente de la población en las decisiones relacionadas con la adopción de la política local, el uso de los recursos locales, las inversiones públicas y la provisión de servicios públicos. Debe incorporar el control social en la ejecución de las políticas y el uso de los recursos; la rendición de cuentas y la remoción de representantes electos; todo ello a la par de una reforma electoral que permita elegir a las personas de forma directa por medio de propuestas de organizaciones locales, sin la mediación de partidos políticos y a través de forma de financiamiento electoral, promoción y logística que sean transparentes para el votante.

Esto es así porque el factor crítico de éxito para cualquier reforma de impulso al desarrollo local es la credibilidad y la responsabilidad ciudadana y sin este eslabón cualquier otra cosa sería inefectiva porque carecería del respaldo popular y no surtirían ningún efecto en la calidad de vida de la población, hacia lo cual va encaminado el desarrollo local.

Principales obstáculos para las transformaciones en municipios y municipalidades

El principal obstáculo en la miopía de la clase política y la burocracia que ha dominado el país centralista y gracias al cual se han fortalecido sus intereses sectarios. Al oponerse a las reformas esenciales que se requieren pierden de vista que el resultado es una creciente inconformidad de la población, lo cual genera violencia social y deterioro de la gobernabilidad. Lo único previsible sería un explosión popular sin control (como ya ha ocurrido en grado aún incipiente) cuyo resultado

inevitable serán las mismas reformas pero alcanzadas por la vía de facto y no por la vía de la institucionalidad.

Otros obstáculos se encuentran en la falta de madurez de los representantes políticos locales para enfrentar los cambios, la carencia de un aparato municipal eficiente y la falta de credibilidad de la población.

Recomendaciones para su implementación

Hay que incidir de manera directa en la clase política y la burocracia costarricense para que comprendan los peligros que se ciernen alrededor de su conducta egoísta a favor del centralismo.

Para ello se han llevado a cabo y todavía se ejecutan proyectos de las organizaciones comunales para crear un espacio de discusión social y compromiso político alrededor de las reformas. Paralelamente, se analizan y estudian las propuestas legales e institucionales, se capacitan a los cuadros de liderazgo local para que actúen como agentes de cambio y se busca generar alianzas entre diversos actores locales.

Aporte de CONFEDELCA para contribuir al esfuerzo

Desde nuestro punto de vista CONFEDELCA ha hecho una alta inversión en la generación de espacios de discusión para incidir políticamente en las autoridades de la región en lo cual ha generado avances pero su incidencia aún es muy débil porque ha carecido del otro elemento que es más de carácter formativo; en este sentido, CONFEDELCA debería invertir más en el aprendizaje compartido y conjunto, la formación de cuadros de liderazgo nacional con visión local, generar experiencias a nivel de la región y crear una labor continuada a lo largo del tiempo, para no limitarse exclusivamente a las conferencias anuales y sus talleres preparatorios, los cuales tienen un alcance muy limitado.

La propuesta es que CONFEDELCA propicie pasantías, talleres para compartir experiencias y crear nuevos modelos, capacitación, formación de capital humano, asesoría, asistencia técnica, publicaciones, intercambios de forma presencial y virtual, traer expertos de otras regiones y apoyar la divulgación de estos esfuerzos.

Informe de El Salvador sobre la Situación de los Municipios y la Descentralización del Estado

Mesa Nacional El Salvador
Panamá, Panamá, octubre de 2005

Principales cambios en el municipio en los últimos 25 años (1980-2005)

El Salvador ha tenido históricamente, al igual que la mayor parte de los países latinoamericanos, un modelo de gestión política del Estado sumamente centralista y autoritario. Sin embargo, esta situación comienza a cambiar lentamente desde la década de los años 80 y adquiere un nuevo impulso en la década de los 90.

El fortalecimiento de la institución municipal, cobra fuerza en la década de los años 80 como resultado de diversos factores.

1. La visión municipalista demócrata cristiana.
2. La presión política que generaba el conflicto armado para democratizar la sociedad; y
3. La necesidad de la sociedad en defender las expresiones locales del Estado, ante su debilitamiento causado por el conflicto social de los años 80.

Una vez celebrados los Acuerdos de Paz (1992), la gestión municipal recibió un nuevo impulso, por factores internacionales y nacionales. Podemos citar entre otros:

- La necesidad de descentralizar los Estados y la presión de los organismos internacionales en este sentido.
- La rápida difusión del enfoque de desarrollo local que sitúa a las municipalidades como actores fundamentales de estos procesos.
- La democratización del Estado salvadoreño, que implicó un importante incremento de la participación ciudadana y un mayor pluralismo en el espectro político nacional y local.

En las dos últimas décadas, se desarrollaron diferentes procesos que marcan la ruta de ascenso del municipio como espacio relevante de gestión pública y desarrollo.

1983. Promulgación de una nueva Constitución de la República que le otorgó autonomía a las municipalidades, en lo relativo a lo económico, técnico y administrativo.

1986. Aprobación del Código Municipal. En este se decreta el marco legal que regula la autonomía Municipal, o sea el ejercicio de las facultades constitucionales que otorgan libertad para que los Municipios puedan legislar, dirigir y administrar sus territorios en materia regulatoria e impositiva.

1986. Creación del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS).

1987. Reactivación de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y Creación del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) con la finalidad de apoyar el fortalecimiento de las municipalidades.

1988. Creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES) con un monto de \$2,866,972.

1989. Creación del Programa Municipalidades en Acción.

1991. Promulgación de la Ley General Tributaria Municipal para proveer a los gobiernos municipales del marco legal que les otorgara mayor autonomía financiera.

1993. La creación por el Presidente de la República de la Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal (CDM).

1996. Transformación por decreto legislativo del Fondo de Inversión Social en Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.

1996. Inicia el incremento de la asignación nacional al FODES.

1996. Conformación de la Comisión de Asuntos Municipales en la Asamblea Legislativa.

1997. Reforma de la Ley del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES), asignándole el 6% de los ingresos corrientes del gobierno nacional.

1997. Levantamiento del veto presidencial al decreto legislativo recién mencionado.

2000. Formulación concertada y aprobación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL).

2003. Aprobación legislativa de una reforma del Código Municipal preparada concertadamente por COMURES, ISDEM, partidos políticos y 43 organizaciones de la sociedad civil.

2003. Nueva reforma de la Ley del FODES, según la cual se incrementa del 6 al 8% la asignación de los ingresos corrientes del gobierno nacional.

2003. Levantamiento legislativo del veto presidencial al decreto recién mencionado.

2004. Aprobación de incremento al 7% del FODES, a ser efectivo a partir del 2005.

2004. Creación por el Ejecutivo de la Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL).

Medidas proceso de descentralización que afectan al municipio y la municipalidad

En El Salvador aunque los últimos gobiernos han incorporado el tema de la Descentralización del Estado en sus políticas de gobierno, esta no se ha puesto en práctica, mas pareciera un proceso de desconcentración de algunos servicios públicos. En términos administrativos, no ha existido un proceso de descentralización. Las entidades Ministeriales han desarrollado procesos de desconcentración, en salud, educación y agua, principalmente, pero no es descentralización.

En términos financieros, el aumento al FODES es una forma de descentralizar los recursos del Estado lo cual se ha logrado mediante la lucha de los alcaldes a través de su gremial COMURES y algunas fracciones legislativas que abanderan la idea de dotar a los municipios de mayores recursos.

A nivel municipal se ha discutido el tema de calles y caminos vecinales, salud pública y educación. Sin embargo no se ha concretado un proceso de descentralización, debido a la discusión legal sobre en quién recae la responsabilidad de proporcionar tales servicios ya sea

el ejecutivo o a las municipalidades, y si es lo segundo, tampoco se definen los mecanismos de transferencias de recursos.

El tema de la Descentralización se ha contemplado ahora en la propuesta que se ha elaborado en la Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL), en la cual proponen una revisión de la Política Nacional de Descentralización, elaborada por la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) en la administración anterior.

Las reformas Constitucionales, la creación del Código Municipal, La Ley Tributaria Municipal, la Ley FODES y la creación y reactivación de Instituciones Municipales, han permitido el fortalecimiento de la autonomía municipal y que las municipalidades hayan cobrado relevancia en el contexto político e institucional de las municipalidades.

Las diferentes reformas a la Ley del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), han permitido un incremento en los ingresos de las municipalidades, quienes reciben actualmente un 7% de los ingresos corrientes netos del presupuesto de la nación. Esto ha procurado algunos avances en el desarrollo de los municipios.

Principales debilidades y fortalezas del municipio en la actualidad

Según el estudio realizado para COMURES por FUNDE y FUNDAUNGO,²⁶ los principales avances y limitantes de los municipios son los siguientes:

Aspectos positivos del contexto nacional

1. Se ha incrementado el interés de la ciudadanía por la municipalidad, siendo ésta el órgano de gobierno que le genera mayor confianza.

Pese a que no hay mediciones de opinión que lo confirmen, existe una opinión generalizada entre las personas sobre el que hacer político nacional. Durante los últimos años se ha producido un incremento del interés ciudadano por la municipalidad.

26. COMURES/USAID. "El impacto de la inversión FODES en el Desarrollo Económico y Social de los Municipios". Elaborado por FUNDAUNGO y FUNDE para COMURES/USAID. 2003

Se afirma que la gente se acerca más a las alcaldías, y diferencia más su voto local del voto para la Asamblea Legislativa. Al analizar, por ejemplo, el número de personas que no votó por el mismo partido en ambas elecciones simultáneas, se encuentra que mientras en las elecciones de 1994 y 1997, solo el 6% y 7% respectivamente diferenciaron su voto, en las elecciones del 2000 y 2003, lo hizo casi el doble, es decir un 13% y un 11% respectivamente. Este cambio en el comportamiento de la ciudadanía puede estar relacionado con la creciente ejecución de proyectos municipales, ya que las transferencias del FODES han posibilitado que las municipalidades ejecuten más de 5000 proyectos anuales; así como por la implementación de un estilo de gobierno municipal considerablemente más abierto y participativo que hace unos años atrás.

Por otro lado, las mediciones de opinión confirman que las alcaldías son la instancia de gobierno del Estado que concitan mayor confianza en la ciudadanía. Una encuesta de opinión realizada a finales del 2001 por la UCA, muestra que el porcentaje de población que declaró tener mucha o poca confianza en distintas instancias de Gobierno fue del 53% para las alcaldías, 43% para la Presidencia de la República y 31% para la Asamblea Legislativa, mientras que el promedio para los tres órganos es de solo el 42%. En esta misma encuesta, el porcentaje de entrevistados que afirma tener mucha confianza en la alcaldía de su localidad (26.3%), es superior al que obtuvo la Policía Nacional (24.9%), la Procuraduría de los Derechos Humanos (24.5%), el gobierno central (16.2%), la Fiscalía General de la República (13.6%), la Corte Suprema de Justicia (12.7%), la Asamblea Legislativa (9.1%), y los partidos políticos (3.4%).

2. Existe una mayor voluntad de las organizaciones civiles y de las ONG's en trabajar junto con las municipalidades.

Durante los últimos años se ha incrementado considerablemente el número de organizaciones civiles que responden positivamente a las convocatorias municipales o buscan por iniciativa propia coordinar su labor con los gobiernos locales. Esto es válido para las organizaciones de vecinos que han sido contrapartes tradicionales de las municipalidades,

pero también se está generalizando la relación con organizaciones civiles con intereses más específicos como las organizaciones de mujeres y de jóvenes. Por último, cabe mencionar que también se está produciendo un importante cambio con las ONGs, muchas de las cuales han pasado de sustentar un enfoque de desarrollo comunitario a sostener en la actualidad un enfoque de desarrollo local.

A nivel nacional, por otro lado, se ha producido un fenómeno similar de acercamiento entre organizaciones de la sociedad civil y COMURES, al punto de que esta situación ha exigido un esfuerzo organizativo especial por parte del gremio. Esto ha posibilitado que en la actualidad, COMURES mantenga buenas relaciones de cooperación con diversas ONGs.

3. Las empresas comienzan a percibir la importancia de las municipalidades.

Tradicionalmente en El Salvador, las grandes empresas han prestado muy poco interés a las municipalidades, ya que éstas no eran fuentes importantes de poder normativo sobre sus actividades, no prestaban servicios relevantes, ni tampoco eran potenciales clientes de envergadura.

Sin embargo, últimamente esta situación ha ido cambiando. En la actualidad, con el incremento de los egresos municipales y la ejecución de diversos tipos de proyectos, las municipalidades están comenzando a ser vistas como potenciales clientas, como ha evidenciado la exposición empresarial que ha venido organizando COMURES desde el 2002 en los Congresos anuales de Alcaldes.

Por otro lado, en la medida en que las municipalidades han comenzado a ejercer con más consistencia su papel de reguladoras de la vida pública a nivel local, muchas empresas comienzan a verlas como un factor relevante de poder. Esto se ha mostrado en el conflicto que se generó sobre el cobro de impuestos municipales por poste conductor de energía eléctrica y en otros relacionados con permisos municipales para realizar ciertas construcciones o actividades empresariales.

Sin embargo, a la par de los conflictos, existen también diversos casos, en los cuales grandes empresas han dado pasos y se han sumado a iniciativas de desarrollo local en las que también participan las municipalidades, como son los casos de los Fondos de Contrapartida para el Desarrollo Local, el Grupo Gestor del Valle de San Andrés, o eventos de cooperación entre la empresa CESSA y diversas municipalidades; así como, firmas de convenios de cooperación entre COMURES y las empresas distribuidoras eléctricas y telefónicas.

Un fenómeno igualmente incipiente pero importante, es la creciente relación entre pequeñas empresas y municipalidades. En algunos casos, como en de las ventas ambulantes, este fenómeno ha surgido a partir del uso de espacio público y se ha desarrollado en un clima de conflicto y cooperación. No obstante, existen también algunos casos en los que las municipalidades comienzan a convocar o sumarse, a iniciativas de desarrollo económico local relacionados con la promoción del turismo o de la producción y comercialización de artesanías.

4. El espacio municipal y sus gobiernos han adquirido una importancia sin precedentes para los partidos políticos.

Durante los últimos años los partidos políticos nacionales han descubierto que el espacio municipal y los gobiernos locales son importantes para influir a la ciudadanía y ganar apoyo electoral. A esto han contribuido distintas circunstancias, como la ampliación de los espacios democráticos, el uso que han hecho los partidos de oposición del espacio municipal para proyectarse como opciones nacionales, la diferenciación entre las elecciones nacionales para alcaldes y diputados en períodos distintos, la presión ciudadana hacia sus autoridades electas localmente y la labor de COMURES como gremial promotora de la cuestión municipal con relativa autonomía de los partidos políticos. En todo caso, lo importante es que los partidos políticos han descubierto que los alcaldes, son en primer lugar alcaldes de los electores y en segundo del partido y que antes que darles órdenes deben comenzar a negociar con ellos.

En este sentido, se puede percibir que existe una creciente presión política para que los partidos políticos designen candidatos cada vez mas cualificados. Por otro lado, el hecho de que los únicos dos vetos presidenciales que se han levantado por la Asamblea Legislativa en la historia del país, hayan sido precisamente los relacionados con las transferencias a las municipalidades; demuestra que los gobiernos locales tienen una importante capacidad de incidencia en el sistema político nacional, que puede ser empleada a favor de cambios positivos para el desarrollo del país.

5. Las distintas instancias del gobierno nacional, comienzan a visualizar a las municipalidades como entes del Estado.

Tradicionalmente en el país, las municipalidades han sido vistas por el gobierno nacional como instancias públicas subordinadas a su orientación y control; sin que quedara muy claro si eran instancias del mismo Estado o subordinadas a un Estado que sólo se encontraba encarnado en sus organismos nacionales.

Esta situación, también ha venido cambiando en la medida en que el gremio de alcaldes ha demostrado su capacidad de movilización, de cabildeo e incidencia. Para este cambio, influye el hecho de que las municipalidades comienzan a ser administraciones de una mayor proporción de los fondos públicos y ejecutoras de proyectos de mediana envergadura.

En la actualidad, los organismos del gobierno nacional se consideran por lo general más anuentes a escuchar a las municipalidades y se abren perspectivas de una mayor y mejor coordinación de cara al futuro.

6. Las municipalidades están concitando el interés de la cooperación internacional.

Antes del conflicto armado, casi el 100% de la cooperación internacional se canalizaba directamente a través del gobierno nacional. Durante el conflicto, una parte importante de la cooperación

internacional (principalmente la de la AID) comenzó a canalizar fondos hacia las municipalidades como estrategia de sostenibilidad de la institucionalidad del Estado salvadoreño, lo cual permitió que por primera vez fluyeran recursos hacia los gobiernos locales para invertir. Otras agencias de cooperación, comenzaron también a canalizar fondos a través de ONGs, ya sea porque éstas eran sus homólogas nacionales o porque eran las únicas organizaciones que actuaban en las zonas conflictivas.

Aspectos negativos del contexto nacional

Junto a los mencionados aspectos positivos del contexto nacional, existen también tendencias que de alguna manera relativizan los aspectos positivos y obstaculizan los avances de la descentralización del Estado y el desarrollo local. Entre estos cabe mencionar los siguientes:

1. Subsiste en los organismos del gobierno nacional una visión de resistencia a la descentralización del Estado y en las cúpulas nacionales de los partidos políticos una postura ante la cuestión municipal que se encuentra a menudo excesivamente ligada a su estrategia de poder partidario.

Los vetos presidenciales durante el período 1999-2004 a todas las iniciativas de ley tendientes a fortalecer la gestión municipal y principalmente los argumentos esgrimidos, evidenciaron que éste organismo y los ministerios que de él dependen se resisten a la descentralización del Estado y se percibía como una amenaza a su propio poder.

Por otro lado, la exclusión de las municipalidades como beneficiarias del Fondo Vial (FOVIAL), la difícil situación que se suscitó para ellas con la privatización de una parte de las actividades del Ministerio de Obras Públicas, la aprobación de una ley que estableció un horario límite nacional para el expendio de bebidas alcohólicas cuando se estaban aprobando ordenanzas municipales en este sentido y el reciente intento de excluir el pago de las tasas municipales de los aviso-recibos de cobro del servicio eléctrico. Uno de los problemas es que las cúpulas partidarias nacionales a menudo valoran lo conveniente o inconveniente de la descentralización o del fortalecimiento municipal

de acuerdo a la ventaja o desventaja que supuestamente esto le puede dar en la correlación política. Este fenómeno, provoca en cierta manera que algunas competencias municipales no se cumplan totalmente por falta de recursos suficientes y por la reducción de capacidades institucionales de los municipios.

Lo que en todo caso es claro, es que aún dista mucho de que exista un consenso real en el sistema político nacional en torno a la necesidad de avanzar en la descentralización del Estado.

2. Las municipalidades han estado ausentes del debate nacional sobre el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

Uno de los principales puntos de la agenda nacional es el proceso de negociación que los gobiernos nacionales centroamericanos llevaron adelante con el gobierno de los EEUU y que ha sido ratificado en El Salvador y demás países centroamericanos, así como en EEUU, el cual entra en vigencia en enero de 2006.

En este tratado, hay aspectos que impondrán importantes restricciones a la aprobación de leyes municipales y aún nacionales que no han sido suficientemente abordadas por las municipalidades, lo cual exigiría que estas presten mayor atención a lo que se ha acordado en el Tratado de Libre Comercio.

3. La confianza de la ciudadanía en los organismos del Estado democrático salvadoreño incluyendo a las municipalidades es aún débil y constituye una amenaza para la gobernabilidad democrática.

Si bien es cierto que la confianza de la ciudadanía en sus gobiernos locales es mayor que la que tienen en otros organismos del Estado, debe reconocerse con preocupación que según la encuesta anteriormente citada, un 47% de las personas consideran que las municipalidades les concita poca o ninguna confianza. El hecho de que estos porcentajes sean aún peores para los otros organismos del Estado (Ejecutivo, Asamblea Legislativa, Corte de Justicia, etc.; es un indicador que señala



Participantes de la IV CONFEDELCA, celebrada en Tegucigalpa, Honduras, octubre de 2004.

que la institucionalidad democrática generada por los Acuerdos de Paz es aún débil.

En lo que se refiere a la labor de las municipalidades, el hecho de que sólo el 25% de los gobiernos electos hayan obtenido más del 50% de los votos válidos, en un contexto en el que la abstención electoral fue del 59% si se consideran las personas empadronadas y del 65% si se consideran las personas en edad de votar; es una circunstancia (aunque no la única) que no ayuda a fortalecer la gobernabilidad democrática desde las municipalidades.

Es necesario resaltar que en El Salvador, los Consejos Municipales son unipartidistas a excepción de muy pocos municipios que son gobernados por coaliciones de partidos políticos. Esta falta de pluralidad, representa un alto riesgo para la continuidad de políticas públicas con impactos positivos en la ciudadanía. Al no existir una carrera administrativa municipal, está presente la inestabilidad laboral del personal técnico de la municipalidad, que cambia en cada período de gestión por razones e intereses político partidarios.

4. La representación de la mujer en los puestos de gobierno municipal es mayor que en los otros

organismos de gobierno pero aún resulta escasa.

La participación de mujeres en los actuales gobiernos municipales (20%) es mayor que en la Asamblea Legislativa (10.7%) y globalmente igual a la existente en el período 2000-2003. Sin embargo, si se hace una lectura de esta participación según el puesto de gobierno, se obtiene que su representación en el puesto de alcalde disminuyó del 8% al 6%, en el puesto de síndico se mantuvo igual (13%), mientras que aumentó en el puesto de regidor (de 21% al 23%) y disminuyó en el puesto de suplente (del 23% al 20%). Esta tendencia se mantuvo a la baja durante el período 2003-2006.

5. Los procesos de participación ciudadana y la mejor coordinación con ONGs exigen mayor claridad en torno a los roles institucionales y los alcances de la participación.

Como ya se ha mencionado, existe un proceso mayormente positivo de participación ciudadana y coordinación interinstitucional entre las alcaldías y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, los procesos son aún incipientes y muchas veces carecen de un marco institucional adecuado, lo cual

contribuye a que se generen más conflictos que los que son propios de toda negociación de poder.

Desafíos que enfrenta el gobierno municipal de cara al desarrollo y la construcción democrática del Estado

- Promover e impulsar una política nacional de desarrollo local y descentralización.
- Fortalecer el marco institucional del desarrollo local y la descentralización.
- Fomentar la participación ciudadana y los mecanismos de transparencia municipal.
- Fortalecer la capacidad institucional de las municipalidades.
- Fortalecer la gobernabilidad y los procesos democráticos a nivel local.
- Promover el desarrollo económico local en los municipios.
- Fortalecer las finanzas públicas municipales.
- Fortalecer los diferentes niveles de asociativismo municipal.
- Establecer la representación proporcional en la conformación de los Concejos Municipales que contribuya a una gestión más democrática de los gobiernos municipales.
- Establecer mecanismos de contraloría y transparencia en la gestión municipal.

Transformaciones que se requieren en el gobierno municipal para enfrentar estos desafíos

- Que se impulse una verdadera política de descentralización y desarrollo local.
- Contar con mecanismos para generar ingresos propios locales y fortalecer las finanzas municipales a través de las transferencias y otras alternativas de generación de ingresos propios locales.
- Reformas al Código Municipal.
- Fomentar la transparencia municipal y la participación ciudadana.
- Contar con una carrera administrativa municipal.

Nivel intermedio de gobierno: nacional y municipal papel y relevancia

Se ha discutido en ocasiones, la necesidad de crear instancias regionales en términos de hacer una redistribución política administrativa del territorio. De hecho, el plan de ordenamiento territorial lo propone y ya existen micro regiones conformadas por asociaciones de municipios para asumir de manera conjunta el cumplimiento de algunas competencias municipales. El ejemplo más sobresaliente de esfuerzos mancomunados a nivel municipal lo representa el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS).²⁷

En la actualidad el COAMSS cuenta con un plan estratégico para diez años, en donde el tema del desarrollo local es uno de los cinco componentes fundamentales de dicho plan.

A la fecha, el COAMSS se ha convertido en un nivel intermedio de gobierno autónomo regional en materia de desarrollar inversiones públicas metropolitanas, el fomento de la participación ciudadana, el desarrollo de estrategias de financiamiento, planificación urbana del AMSS, facilitador de procesos de reconstrucción y para ejercer las facultades y funciones que otorga el código municipal. El aval para tomarse tales atribuciones, tiene su origen en la ley de creación del COAMSS y su marco de estatutos de 1987, a su vez recibe el respaldo de la ley nacional de ordenamiento territorial del AMSS (en la categoría de ley especial), todo ello recibe el respaldo de los concejos municipales de las 14 municipalidades miembros del COAMSS. En este nivel colegiado, se han tomado importantes decisiones que impactan en el quehacer ciudadano, como el manejo de los desechos sólidos a nivel metropolitano, propuestas para la mejora el sistema de drenajes de aguas pluviales y propuestas para mejorar el servicio de transporte colectivo. Esto es relevante si consideramos que en el AMSS habita cerca del 37% de la población total del país.

27. El Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) esta, constituida por 14 municipios: San Salvador, Ciudad Delgado, Mejicanos, Soyapango, Cuscatancingo, San Marcos, Ilopango, Nejapa, Apopa, San Martín, Tonacatepeque, Ayutuxtepeque, del departamento de San Salvador; y Nueva San Salvador y Antiguo Cuscatlán, del departamento de La Libertad.

Existen otros esfuerzos similares en diversas partes del país como es el caso de AMUVASAN para el valle de San Andrés, la micro región de los Izalcos en el departamento de Sonsonate entre otras. Sin embargo el impacto de las políticas generadas en estas microregiones es todavía frágil.

Competencias que debe tener el municipio para jugar su rol de promotor del desarrollo local y de eslabón de gobierno más próximo a la ciudadanía

En general todas aquellas competencias, que le permitan al gobierno municipal asumir su rol de coordinador y promotor del desarrollo económico y social a nivel local. Entre algunas de las competencias se puede mencionar.

- La administración de las instalaciones educativas así como la educación parvularia y básica.
- La administración de la infraestructura de salud, así como la de salud preventiva.
- La administración del uso y mantenimiento de carreteras municipales. (Por supuesto con traslado de recursos)
- El ordenamiento territorial por medio de planes rectores y parciales.
- El desarrollo económico y social, fomentando la explotación de las capacidades de los territorios.
- El desarrollo del turismo y la regulación y autorización del transporte local.
- El manejo adecuado para la disposición final de desechos sólidos

Los ministerios de Educación, Ministerio de Salud, turismo, transporte y seguridad vial, mantienen la rectoría nacional de los temas relacionados con su competencia y deberán coordinar con los municipios para la ejecución de las competencias municipales.

Relación Estado-sociedad civil, gobierno local-sociedad civil

Existen esfuerzos de mayor participación ciudadana en la gestión municipal y hay municipios que cuentan con ordenanzas de participación ciudadana.

Principales obstáculos que llevar adelante transformaciones en municipios y municipalidades

- La resistencia política y temor al cambio.
- Falta de modernización institucional y financiera.



Mesa de trabajo durante IV Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local, octubre de 2004.

Recomendación para su implementación

Establecer un debate permanente del estudio sobre los procesos de descentralización y desarrollo local y fomentar un trabajo interinstitucional entre el ejecutivo y gobiernos municipales, otro mecanismo podría ser a través de la Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL) para dar pasos concretos al traspaso gradual de responsabilidades.

Aporte CONFEDELCA para contribuir al esfuerzo

- Facilitando un espacio de debate sobre el tema de desarrollo local y la descentralización del Estado.
- Apoyando en la gestión y cabildeo político con los gobiernos Centroamericanos.
- Facilitando la elaboración de estudios comparativos de la región centroamericana.
- Fortaleciendo las instancias de diálogo y negociación.

Informe de Guatemala sobre la Situación de los Municipios y la Descentralización del Estado

Mesa Nacional Guatemala
Panamá, Panamá, octubre de 2005

La guía estructurada, enviada por la Coordinación Técnica de CONFEDELCA, se resuelve, según las instrucciones, desde cinco enfoques diferentes: cultural, administrativo, financiero, jurídico y político. Todo lo anterior, en el marco del tema de la V CONFEDELCA: "Construyendo El Estado Democrático y Descentralizado En Centroamerica" Hacia la transformación del Municipio.

Municipio y municipalidad que queremos

Cultural

- Defensa de la multiculturalidad.
- Promoción de la interculturalidad y del enfoque de género.

Administrativo

- Capacidad de gestión administrativa de las Oficinas Municipales de Planificación (OMP's): proyectos pertinentes y validados por la propia comunidad.
- Disposición digna y adecuada de los servicios públicos.
- Prestación eficiente de servicios.
- Desarrollo económico, social y político.
- Eficacia y equidad en la atención de las necesidades de su población.
- Valoración como equipo administrativo.
- Capacidad de formular plan de Desarrollo Municipal.
- Plan de trabajo multi anual (corto, mediano y largo plazo para lograr desarrollo integral y sostenible).

Financiero

- Captación de ingresos propios.

- Fuentes de financiamiento diversificadas.
- Mayor giro de inversión social.
- Mecanismos de transparencia y gestión municipal.

Jurídico

- Marco de leyes básicas que fortalezcan una debida administración.
- Plan de trabajo legislativo desde el punto de vista de Gobierno Municipal.
- Planes y reglamentos municipales (sobre todo plan de ordenamiento territorial municipal, reglamento de construcción y el relacionado con la gestión medioambiental).

Político

- Verdadera asunción de lo que significa ser Gobierno Municipal: representativo, democrático e incluyente.
- Autonomía: atendiendo en corresponsabilidad con el gobierno central las necesidades básicas de salud, educación, seguridad y medio ambiente.
- Buena relación con los líderes comunitarios, municipales, departamentales.
- Gestión del desarrollo integral.
- Validación de las fuerzas vivas de cada municipio.
- Población organizada, activa en la toma de decisiones (de forma conjunta con las autoridades locales).
- Población organizada y en capacidad de validar planes, programas y proyectos desde una visión integral.

Principales cambios en el municipio en los últimos 25 años (1980-2005)

Cultural

- Cultura de tolerancia (post conflicto armado).
- Mayores avances en aceptación de la multiculturalidad.
- Mayor respeto inter-etnias.
- Cumplimiento de Acuerdos de Paz y atención inmediata del Estado en varios aspectos ligados a los mismos.

Administrativo

- Construcción del andamiaje del desarrollo social.
- Mayor oferta de capacitación.
- Descentralización de la educación (creación de direcciones regionales, departamentales y del Programa Nacional de Educación (PRONADE).
- Puesta en marcha del Sistema Integrado de Administración de Salud, (SIAS).
- Reformas en infraestructura.
- Creación de dos nuevos municipios (332 a la fecha).

Financiero

- Aumento sustantivo de ingresos:
Directos: 10% de asignación constitucional y 1.5% del Impuesto al Valor Agregado (iva-paz), otros impuestos varios: Impuesto de Circulación de Vehículos, Petróleo, Impuesto unico Sobre Inmuebles.
Indirectos: 1% del aporte a los Consejos de Desarrollo.
- Comisión Nacional de Coordinación de Fondos Sociales 22 Departamentos/Registro de Información Catastral (RIC), Código Tributario Municipal (CTM).

Jurídico

- Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento.
- Ley General de Descentralización y su Reglamento.
- Código Municipal.
- Promulgación de leyes y Reglamentos que cumplen aspectos culturales de los Acuerdos de Paz.
- Certeza jurídica de la tierra.

Político

- Emisión de la Política Nacional de Descentralización.
- Promoción de la participación ciudadana a través del Sistema de Consejos de Desarrollo como espacio principal de encuentro entre Estado y sociedad.
- Planificación democrática.

Cambios que ha sufrido la municipalidad como institución de 1980-2005**Cultural**

- Mayor legitimidad debido a la participación ciudadana.
- Valoración diferente de la ciudadanía de sus municipalidades y autoridades municipales.
- Proyección de gobierno municipal y no de autoridad unipersonal (Alcalde).
- Cambio en la cultura democrática a través de consultas de vecinos sobre temas de impacto social.

Administrativo

- Creación de la Oficina Municipal de Planificación (OMP).
- Contratación de un Contador Público y Auditor.
- Equipo de computo.
- Internet.
- Gastos de funcionamiento.

Financiero

- Regularización de la entrega de recursos constitucionales (acreditaciones bimensuales).
- Acreditación de ingresos por otras causas: impuesto de distribución de combustibles (parcial).
- Captación de ingresos propios: Impuesto Unico Sobre Inmuebles (IUSI), Impuesto de Circulación de Vehículos.
- Incorporación de las Municipalidades al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)/ Sistema de Auditoria Gubernamental SAG.

Jurídico

- Rango o estatuto constitucional a la autonomía municipal.
- Igual trato para las asignaciones presupuestarias.
- Desconcentración de la Contraloría General de Cuentas.
- Código Municipal.
- Cambio en la duración del periodo de gobierno municipal: de 2 a 4 años.

- Registro de Información Catastral (RIC), Código Tributario Municipal (CTM).

Político

- Mejoramiento en el perfil de los candidatos al cargo de Alcalde
- Mayor participación femenina en las planillas
- Participación de la sociedad organizada en el proceso electoral a través de Comités Cívicos
- Reconocimiento de alcaldías y autoridades indígenas
- Mayor atención de la administración central a la autonomía de los municipios
- Democratización de Asociación Nacional de Municipalidades ANAM
- Política de impulso de asociatividad municipal
- Creación de 14 mancomunidades.

Medidas de descentralización que han afectado al municipio y municipalidad

Cultural

- Culturalmente, las personas ven al municipio como su contacto con el Estado
- Cambio de la indiferencia por el interés de la población para verificar que la obra pública se haga con criterios de calidad y transparencia.

Administrativo

- Captación y administración directa de impuestos (las Municipalidades lo hacen por sí y para sí) Ejemplos: IUSI (216 municipalidades), Administración de tránsito (15 municipalidades)
- Descentralización de procesos administrativos de educación a las Juntas Escolares.
- Funcionamiento de Escuelas de Autogestión.
- Descentralización sectorial de servicios de salud hacia las municipalidades y a ONG's.
- Reconocimiento de la sociedad civil organizada, de sus derechos y deberes en el desarrollo de su localidad.

Financiero

- Transferencias presupuestarias con mandato constitucional.
- Mayores recursos financieros.
- Capacitación para elevar el nivel de administración y ampliación de la base tributaria.
- Inicios en la auditoria social: las comunidades han comprobado la existencia de mecanismos para exigir que la gestión pública sea transparente.

Jurídico

- La Constitución Política de la República establece como obligación fundamental del Estado "promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa para lograr un adecuado desarrollo regional del país".
- Ley de Desarrollo Social.
- Ley General de Descentralización y su Reglamento.
- Código Municipal.
- Emisión del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) para mejorar la calidad de la inversión pública.
- Creación del sistema de GUATECOMPRAS para alcanzar transparencia en el gasto público y el sistema SIAF-SAG para mejorar el monitoreo del gasto social.
- Creación de la Comisión Nacional para la Coordinación de Fondos Sociales a efecto de coordinar la inversión pública.

Político

- Proceso de empoderamiento de la municipalidad frente a sus vecinos.
- Comprobación de la población de la calificación de la Municipalidad como órgano administrativo para el desarrollo de los procesos.
- Aprobación de la Política Nacional de Descentralización.
- Adquisición de poder de negociación entre autoridades municipales y sociedad civil.

- Percepción positiva de la gestión municipal por parte de los electores
- Permiten tanto al gobierno central como a los electores, ejercer de manera más activa y ordenada sus derechos para velar por la calidad del gasto social.

Principales debilidades y fortalezas del municipio en la actualidad

Debilidades del municipio

- Falta de organización asertiva.
- Organización existente sin mayor incidencia.
- Débil tributación por parte de la población.
- Participación incipiente en la planificación local.

Debilidades de la municipalidad

- Poca efectividad en la captación de tributos locales.
- Ingresos propios bajos.
- Poca capacidad para la elaboración de planes estratégicos y su respectivo análisis presupuestario.
- Falta de información sobre la inversión pública.
- Rotación del personal calificado (por cambio de administración cada cuatro años).
- Inexistencia de la carrera administrativa municipal.
- OMP's con personal no calificado (salvo excepciones).

Fortalezas del municipio

- Autonomía constitucional.
- Representa una unidad de atención o intervención focalizada y uniforme, sobre todos cuando se trata de municipios pequeños.
- Gobierno propio electo directamente.
- Libre disposición para la obtención e inversión de recursos.
- Decisión de ordenamiento territorial según su propia conveniencia.
- Posibilidad de actuar en forma mancomunada con otros municipios para atender demandas en común.

Fortalezas de la municipalidad

- Recursos provenientes del gobierno nacional.
- Apoyo del Instituto de Fomento Municipal INFOM, de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia SCEP, de determinadas Comisiones Presidenciales y de la Cooperación Internacional.
- Actuación en el municipio por delegación del Estado.
- Percepción de la población como representante del Estado en el municipio.
- Son destinatarias de la descentralización de competencias y capacidad de disponer ordenanzas locales (Reglamentos) para ordenar la vida en el municipio según sus propias características.
- Posibilidad de asociarse con otras municipalidades para atender demandas comunes.

Desafíos que enfrenta el gobierno municipal de cara al desarrollo y la construcción democrática del Estado

Administrativo

- Lograr continuidad en los cuadros técnicos capacitados, a pesar de los cambios de administración.
- Lograr la continuidad de los programas de apoyo al fortalecimiento municipal.
- Implementar la Red Nacional de Capacitación Municipal.
- Actuar como un verdadero gobierno municipal y erradicar la práctica autoritaria y excluyente.
- Constituirse en el Estado en el distrito municipal.
- Que las mancomunidades de municipios trasciendan las relaciones de dependencia.

Financiero

- Contar con un presupuesto que le dé solvencia y autonomía financiera.
- Lograr avances sustantivos en los ingresos tributarios locales.

Jurídico

- Promover e impulsar leyes que complementen el proceso de descentralización.
- Lograr el impulso del Código Tributario Municipal.

Político

- Lograr que los Fondos Sociales dirijan el gasto respetando los criterios definidos por el Consejo Departamental de Desarrollo.
- Evitar la politización de la administración municipal.
- Mejorar la organización ciudadana y fortalecerla a través de los Consejos de Desarrollo.
- Alcanzar la voluntad política necesaria para permitir la participación ciudadana.
- Alcanzar equilibrio en las relaciones de poder.

Transformaciones que se requieren en el gobierno municipal para enfrentar estos desafíos

Administrativo

- Incrementar la inversión en la formación de autoridades electas, funcionarios y empleados municipales en todas sus especialidades.
- Respetar la tecnocracia municipal.

Financiero

- Elaborar los planes de desarrollo municipal previendo el aspecto presupuestario.

Jurídico

- Impulsar las leyes y/o reglamentos que fortalezcan la descentralización en los diferentes ámbitos.
- Ejercer la función legislativa local que la Constitución Política de la República les faculta (reglamentos, ordenanzas, acuerdos municipales).

Político

- Hacer alianzas con los Gobernadores y demás fuerzas no municipales del Consejo de Desarrollo Departamental.
- Promover un desarrollo local que permita una reactivación de la economía municipal.

- Lograr el respeto de las diferentes autoridades nacionales, hacia las decisiones de los gobiernos municipales.

Nivel intermedio de gobierno: nacional y municipal papel y relevancia

Administrativo

- Electo popularmente por voto directo, no existe.
- A nivel departamental se nombra un gobernador que se constituye en representante del Presidente de la República y preside el Consejo de Desarrollo Departamental.
- Tiene como función principal ejecutar la política general del Gobierno Central en coordinación con representantes departamentales de los Ministros de Estado.
- Aunque se prevé tal aspecto en los Acuerdos de Paz, la forma de administración actual está determinada en la Constitución Política de la República, lo cual exigiría un cambio previo en la misma.

Político

- El Gobernador Departamental es designado por el Presidente de la República de una terna presentada por representantes no gubernamentales del Consejo de Desarrollo Departamental.
- Actualmente existe la propuesta de Segeplan de crear el Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial, el cual buscaría la descentralización de la planificación de desarrollo a nivel departamental y municipal.
- Las políticas públicas nacionales, en su caso, se articularían con las políticas departamentales.

Competencias que debe tener el municipio para jugar su rol de promotor del desarrollo local y de eslabón de gobierno más próximo a la ciudadanía

Administrativo

- Reordenamiento de competencias.
- Asunción de parte del municipio, de las competencias de educación pre-primaria y primaria, así como la gestión de salud preventiva.

- Transferencia de las competencias del medio ambiente en su fase preventiva (que las Municipalidades velen por el uso equilibrado de los recursos naturales de su territorio).
- Transferencia a las municipalidades de la seguridad preventiva y el mantenimiento de los caminos rurales).
- Coordinación de la administración pública.
- Gestión de políticas públicas locales.
- Básicamente las sectoriales relativas a salud, educación, ambiente y recursos naturales, seguridad, y comunicaciones.
- Sí, porque se establecerían niveles de coordinación y complementariedad que no se dan ahora.
- El Gobierno Nacional conserva su responsabilidad de subsidiariedad y conducción política del país.

Financiero

- Pacto de relaciones fiscales intergubernamentales entre los dos órdenes de gobiernos electos.
- Los equipos financieros han de alcanzar niveles altos de organización y orden para trabajar en forma coordinada.

Jurídico

- Emisión del Código Tributario Municipal.
- Emisión de una nueva Ley del Organismo Ejecutivo que se adecue a la Ley General de Descentralización y su Reglamento y al Código Municipal.
- Reformar la Ley de Servicio Civil a efecto de lograr una carrera técnica municipal.
- Lograr concertación de los factores reales de poder en relación al grado de descentralización que debe darse en el país, para que los órganos políticos, jurídicos y de gobierno, puedan concretarlo de manera ordenada y previsible.
- Que las municipalidades gestionen sus políticas públicas locales.
- Lograr a nivel municipal el ordenamiento e impulso de la economía local.
- Serán necesarios instrumentos jurídicos que permitan a cada entidad cumplir su propio rol.

Político

- Se habrá de concertar respecto de la obra pública a ejecutar, sobre la base de coordinación y complementariedad.
- Gobernabilidad Democrática.

Relación Estado-sociedad civil, gobierno local-sociedad civil

Administrativo

- La transformación de la relación es entre sociedad civil, gobierno municipal y gobierno nacional por cuanto todos son parte del Estado.
- La nueva relación implica el re-direccionamiento del desarrollo a partir de las prioridades y potencialidades planteadas por las comunidades desde su visión, experiencia y capacidad.
- Los entes administrativos tienen que adaptarse a ese nuevo paradigma.

Financiero

- Los aspectos financieros giran alrededor de la eficiencia de la obra y la transparencia en la ejecución del gasto público.

Jurídico

- Los instrumentos jurídicos para el control de cuentas deben ser sencillos y estar disponibles a la sociedad con el fin de que se pueda ejercer la auditoría social.

Político

- Las municipalidades están cercanas a la población.
- La descentralización genera satisfactores directos.

Principales obstáculos para llevar adelante transformaciones en municipios y municipalidades

Cultural

- La población identifica únicamente al Gobierno Central con esa calidad (de Gobierno).
- Población no participa.

Administrativo

- Los municipalistas perciben solamente al Gobierno Central como Estado.

Financiero

- Las Municipalidades son aún altamente dependientes del Gobierno Central.
- Deben obtener recursos propios.
- No todas son transparentes.

Jurídico

- Hacen falta cambios legislativos que profundicen y aceleren la descentralización en todo orden.

Político

- Ausencia de institucionalidad de la mayoría de partidos políticos.
- Existe clientelismo político y corrupción.
- No hay mecanismos que legitimen a la sociedad civil.

Recomendaciones para su implementación**Administrativo**

- Impulso a procesos de auditorías sociales.
- Exigencia de las organizaciones gremiales de las municipalidades, alcaldes y autoridades indígenas, y organizaciones de mujeres del Gobierno Municipal, para profundizar y acelerar el proceso de descentralización.

Financiero

- Inversiones de las municipalidades en aspectos administrativos que les permitan asumir la totalidad de sus responsabilidades

Jurídico

- Unión de esfuerzos de las organizaciones gremiales de Alcaldes, para lograr dictámenes de las

comisiones legislativas sobre iniciativas que les afecten.

Político

- Cabildeos con los partidos políticos y jefes de bancadas del Congreso de la República para impulsar leyes que fortalezcan el proceso de Descentralización.
- Consensos previos con el Organismo Ejecutivo al respecto.
- Fortalecimiento a la sociedad civil.
- Capacidad técnica permanente.

Aporte de CONFEDELCA para contribuir al esfuerzo**Administrativo**

- Investigando, formando y promoviendo la incidencia de las personas formadas, en sus propias realidades.
- Dando insumos de carácter técnico.

Financiero

- Gestionando y proveyendo recursos para cada país de Centroamérica (fortalecimiento a las mesas nacionales).

Jurídico

- Apoyando iniciativas de cambios en los marcos jurídicos de cada país, de acuerdo a su realidad.

Político

- Vinculando sus trabajos y declaraciones con otros esfuerzos regionales y multilaterales (Cumbres Presidenciales, OEA, RIAD).
- Dando insumos de carácter político.
- Creando una base de datos pública con información: leyes, modelos de gestión, casos, lecciones aprendidas en Centroamérica y resto del mundo.

Informe de Honduras sobre la Situación de los Municipios y la Descentralización del Estado

Mesa Nacional Honduras,
Panamá, Panamá, octubre 2005

Municipio y municipalidad que queremos

- En Honduras hablar del Municipio que queremos es necesario recurrir al concepto de desarrollo local al que nos referimos: proceso que permite el desarrollo de las capacidades locales para impulsar acciones que generen bienestar y eleven la calidad de vida; mediante la participación de todos los sectores de la población de un territorio determinado; desde lo local, municipal, regional a lo nacional y transfronterizo.
 - Visualizamos al municipio y al gobierno local como un espacio para la construcción democrática capaz de reducir la pobreza e injusticia social generación de bases nuevas para un desarrollo sustentable.
 - Un Municipio con capacidad de iniciar y sostener procesos de concertación entre los agentes -sectores y fuerzas- que interactúan en su territorio con capacidad de impulsar un proyecto común de desarrollo, con el fin de elevar la calidad de vida de cada familia y ciudadano o ciudadana con la visión de y contribuir al desarrollo del país.
 - Capaz de promover la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas, que involucre conciente y propositivo de la diversidad de actores territoriales.
 - Capaz de generar crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial.
 - Que impulse planes de desarrollo vinculados con la realidad, de mediano y largo plazo, y articulados a las dinámicas nacionales de desarrollo.
 - Un municipio en la lógica de la descentralización capaz de promover los procesos de descentralización del Estado e instrumentalizarlos en su interior.
- Asume su realidad y revaloriza su identidad para la recuperación de sus particularidades, potencialidades e identidad territorial.
 - Vinculado a procesos regionales y locales, con sus diferencias, pueden y deben ser motor del desarrollo nacional.
 - Que potencialice la democracia y el desarrollo tomando en cuenta los intereses, recursos y potencialidades locales.
 - Solidario y complementario con los objetivos nacionales, coherente con las políticas sociales y el desarrollo de la nación.
 - Que estimule el proceso de cooperación e integración regional centroamericana.
 - Que reconozca y garantice el cumplimiento de la Constitución de la República y la Ley de Municipalidades.
 - Asume con responsabilidad la autonomía municipal.
 - Realiza coordinación eficiente y subsidiaria entre las Secretarías y otros entes del Estado.
 - Consolida la democracia, la gobernabilidad y el bienestar social.
 - Promueve y aplica mecanismos de control interno y Externo, así como de rendición de Cuentas.
 - Implementa formas de gestión ciudadana descentralizada con manejo transparente de recursos y aplicación de Leyes.
 - Formaliza instrumentos de Contraloría Social y del comisionado Municipal (Promueve Comisiones de Transparencia).

Principales cambios en el municipio en los últimos 25 años (1980-2005)

- a. Se ha iniciado un proceso de fortalecimiento de la autonomía municipal, la que se traduce en una autonomía política/electoral es decir, se han producido cambios cualitativos importantes en la forma de elegir a nuestras autoridades locales, en tanto en 1980 utilizábamos el voto de cascada, en donde elegíamos con un mismo voto gobierno central y gobiernos locales, hoy en día el sistema

democrático implementado en el país nos da la oportunidad de elegir en forma separada autoridades nacionales y locales.

- b. Una autonomía administrativa en donde el gobierno local tiene la oportunidad de elaborar su propio presupuesto, sus propios planes de inversión, aunque ello no significa disposición de los recursos.
- c. Una autonomía financiera, es decir, libertad de generar sus propios ingresos y sus propios sistemas tributarios municipales.

Los incisos b y c no dejan de ser ciertos pero no podemos desconocer que el control y los mecanismos normativos de los aspectos financieros y administrativos son competencia de la Secretaría de Gobernación y Justicia lo cual en la práctica ha resultado en un espacio desde donde se toman medidas coercitivas para los municipios y la asociación de los mismos, cuando hay desacuerdos entre los planteamientos del gobierno central y los gobiernos locales o cuando intereses políticos, partidarios, económicos o de otra índole les hacen diferir, en esas oportunidades cuando la titularidad de la competencia administrativa se vale de los mecanismos para someter la opinión de los gobiernos locales.

- d. La Ley de Municipalidades de 1990 ha definido un 5% de transferencia, el cual no se ha podido cumplir en su totalidad, pero hay compromisos de que así se haga antes de finalizar el 2005 y se ha presupuestado en el presupuesto nacional de la república el cumplimiento del mismo a partir del 2006.
- e. Se han definido mecanismos de participación ciudadana en el ámbito municipal, los cabildos abiertos, referéndum u plebiscitos están vigentes, y poco a poco la ciudadanía se va apropiando de los mismos.
- f. Se han implementado las UMAS, (Unidades Ambientales Municipales), las cuales tienen como objetivo atender los aspectos ambientales del municipio, pero los gobiernos locales no tienen presupuesto especial asignado para atender el tema y la normativa nacional permite disputas legales en el tema porque debido a que hay competencias en conflicto sobre el mismo desde los ámbitos de los gobiernos locales e instancias nacionales de gobierno central.

- g. Se han implementado tímidamente los C.D.M. aunque los mismos no logran desempeñar papeles de mayor beligerancia en la vida de los municipios.

- h. Cambios en la estructura poblacional: nuestra población mayoritaria ya no es de asidero rural si no urbano marginal, además del fenómeno migratorio de la población en especial de la población joven de los municipios rurales a los centros poblacionales con más capacidad de absorción así como fuera del país.

- i. Se han incorporado dos figuras en los gobiernos locales Comisionado Municipal y Vice-alcalde.

- j. Se profundizan los indicadores de pobreza en algunos municipios, (los más pobres se empobrecen más, los que tienen más posibilidades van mejorando los indicadores). De los 298 municipios, 223 se consideran en categoría C y D lo que significa lento y estacionario desarrollo.

- k. Se está cambiando la estructura productiva de los municipios, (se han perdido o están por perderse las variedades locales, y la producción de granos básico pasa una de las peores crisis de la historia nacional).

- l. El país en general carece de una política de seguridad que busque proteger al ser humano desde que nace hasta que llegue a su edad de adulto mayor, en este tema los esfuerzos del gobierno se centran a combatir el creciente fenómeno de las pandillas juveniles.

- m. La participación ciudadana dentro de los gobiernos municipales adquiere una connotación significativa para el fortalecimiento democrático de la sociedad civil. Espacios como Cabildos Abiertos, Plebiscitos y los Consejos de Desarrollo Municipal -por solo mencionar lo que revisten mayor ejercicio democrático- además de garantizar y consolidar esas instancias formales de participación ciudadana y de ejercicio del poder en espacios locales, se encaminan hacia el logro de derechos económicos, sociales y políticos.

Sin embargo, lograr la participación ciudadana en los gobiernos municipales no resulta tarea fácil. Son muchos los escollos por librar, sobre todo los heredados de un viejo sistema político, cargado de



clientelismos y corrupción; sin olvidar la desconfianza que se tiene tanto a líderes municipales como al Estado mismo. Será sobre la base de validaciones, de planificaciones apegadas a la realidad y de objetivos creíbles y logrables, que se irá avanzando hacia la construcción de espacios transparentes, sólidos y confiables.

- n. Ingresos propios de la municipalidades originados principalmente en la percepción de tributos ha mantenido un incremento sostenido en valores reales durante los años de vigencia de la Ley de Municipalidades, reflejado una tendencia que no se ha visto disminuida por la existencia de una transferencia obligatoria del Estado; al contrario en los municipios más desarrollados del país mas bien los ingresos provenientes de la transferencia constituyen un estímulo al esfuerzo propio y sólo representa entre el 12 y el 18% de los ingresos totales, aunque en los municipios de desarrollo medio y los considerados rurales, por sus limitaciones de recaudación tributaria este porcentaje puede elevarse arriba del 50%.

- o. Sistemas para la recaudación tributaria y no tributaria: Del total de 298 municipalidades, aproximadamente 200 disponen de una organización por lo menos elemental para la recaudación tributaria y no tributaria; y de estas, un 25% cuenta con departamentos o unidades específicas para la gestión, auxiliados por sistemas mecanizados en donde técnicamente se ejecutan las diferentes fases de la recaudación, desde el registro de contribuyentes, la facturación y cobro hasta la percepción del los ingresos y su control.

Actualmente la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), con el apoyo de distintos cooperantes; el Ministerio de Gobernación y Justicia; y programas de varios cooperantes como USAID, GTZ, Cooperación Española, entre otros, realizan actividades para institucionalizar elementales sistemas de gestión tributaria.

- p. Prestación de servicios públicos municipales. Los gobiernos locales altamente desarrollados y la mayoría de los medianamente desarrollados cuentan con unidades de servicios públicos, en muchos casos desconcentrados de la administración municipal central, que operan principalmente los

servicios básicos de agua y saneamiento. En los casos de las unidades desconcentradas estas operan con una relativa autonomía financiera, con sistema de presupuesto propio, contabilidad y facturación separados. El desempeño de estas unidades ha sido generalmente satisfactorio y su creación se ha traducido en el mejoramiento en la calidad y cobertura de los servicios, siendo particularmente notable que aquellas municipalidades en donde se ha efectuado la devolución del servicio de agua de parte del SANAA, (Instancia del Gobierno Central para la prestación del servicio de Agua y Acueductos), a las municipalidades, su operación y mantenimiento ha mejorado y la población esta más satisfecha.

- q. En algunas municipalidades (Puerto Cortés, Choluteca, Choloma) estas unidades han evolucionado a empresas de aguas y saneamiento bajo la forma mercantil de sociedades anónimas constituidas por las municipalidades con capital mixto al amparo de la Ley de infraestructura nacional.

- r. Mecanismos de auditoria social. El desarrollo de la auditoria social en los últimos años ha resultado en ampliación del beneficio que nos ofrece, convirtiéndose en un medio para el fortalecimiento de la democracia y la lucha contra la corrupción. Es por ello que podemos decir con propiedad que además de evaluar, medir y controlar la gestión social, busca hacerlo sobre la gestión política y de administración pública. Incluye de tal manera, la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en la auditoria de la gestión pública y se sigue denominando social, por originarse desde la sociedad civil.

En Honduras, la auditoria social se ejerce por diferentes medios y con distintas denominaciones. En algunos lugares, como Copan, se les conoce como Instancias y Comités de Transparencia, en la zona de Ocotepeque y el Bajo Aguan se conocen como Consejos de Desarrollo Local o CODELES y otras denominaciones. En unas zonas se manejan con una estructura más sencilla que en otras. La denominación y su estructura no tienen que ser estandarizada o uniforme. Lo importante es el cumplimiento de sus funciones.

Las condiciones sociales y políticas del contexto nacional están abriendo mayores espacios para la participación ciudadana, para la Auditoría Social, pese a ello, existe el riesgo de que tales espacios no sean ocupados o utilizados adecuada y suficientemente, lo que llevaría al traste un esfuerzo estructural valioso.

La auditoría social a nivel local se realiza a través de cinco figuras:

- a. Actualmente existen 173 municipios que cuentan con el Comisionado Municipal.
- b. 45 municipios con Comisiones de Transparencia.
- c. 52 municipios con instancias de Autogestión en Derechos Humanos.
- d. 61 municipios con Redes de Contralores Sociales.
- e. 24 municipios con Juntas de Participación y Control Ciudadano.

Todas las experiencias comparten situaciones comunes: son recientes, no tiene más de cinco años, tienen objetivos comunes: transparencia, mejoramiento de la gestión, combate a la corrupción, tiene un marco legal común para su actuación, presentan problemas y demandas comunes.

A nivel nacional se registran 14 experiencias de auditoría social referidas a temas muy variados como pobreza, reconstrucción nacional, género, derechos humanos, poderes del Estado, procesos políticos, organismos de sociedad civil, entre las que destacan: monitoreo participativo de la ERP y el monitoreo a los acuerdos políticos.

- Estrategias y políticas de desarrollo local. Si bien el concepto de desarrollo económico local, ha ganado considerable fuerza en la última década, ha crecido también en confusión. Si se tratase de un concurso de popularidad el concepto ganaría el primer lugar en las preferencias.

En Honduras en los últimos años, como parte del esfuerzo de reconstrucción y transformación posterior al Huracán Mitch, y como un elemento de la estrategia para la reducción de la pobreza, los

municipios, particularmente las ciudades secundarias del país han estado realizando acciones orientadas a promover el desarrollo económico local, esperando estimular condiciones que mejoren el entorno de políticas que conduzcan a una reducción de la pobreza a través del crecimiento económico; y, una mejora del acceso de los pobres a los mercados y a la posibilidad de competir en ellos, aun cuando estos objetivos no hayan estado suficientemente claros en todos los casos, ni respondan a un plan o proyecto debidamente formulado y con metas definidas. Por lo anterior, no obstante que la mayoría de las ciudades secundarias han estado ejecutando proyectos, algunos significativos, que tienen una incidencia clara en la promoción del desarrollo local (construcción de infraestructura para la creación de zonas turísticas e industriales; fomento de micro empresas; restauración del casco histórico; capacitación de mano de obra; convenios de colaboración con las cámaras de comercio para la ejecución de actividades conjuntas) al no ser producto de un plan específico, las inversiones ejecutadas se imputan generalmente a los renglones de gasto tradicional del presupuesto, sin referencia al desarrollo local, por lo que no resulta posible en este momento, determinar el monto de la inversión.

- Asociacionismo y las mancomunidades en Honduras. Tras la aprobación y la implementación de la Ley de Municipalidades en Honduras, se está cumpliendo más de una década de trabajo y esfuerzo por parte de autoridades locales, técnicos y técnicas locales, así como personas y entidades con talante municipalista, para fortalecer la institucionalidad democrática de los Gobiernos Locales, de modo que sean instancias:

- Con capacidad de gestión y de planificación.
- Que abren espacios de participación y de control social.
- Que articulan y promueven el desarrollo social y económico.
- Que se modernizan en su organización y administración.
- Que buscan ser más eficientes y transparentes.

- Que prestan servicios básicos de calidad.
- Que fomentan la gobernabilidad democrática, y
- En definitiva, buscan ganarse la confianza y respeto de la ciudadanía en su quehacer como institución democrática al servicio de la gente.

En ese sentido, a pesar de trabas políticas, económicas y legales que no han favorecido la implementación plena de la Constitución y de la Ley de Municipalidades, los municipios hondureños han dado y siguen dando un giro significativo en su evolución de municipios dependientes, partidistas, paternalistas y asistencialistas hacia municipios autónomos, con liderazgo, con más capacidad, más participativos y democráticos.

Eso refleja que hay un espíritu y voluntad por hacer las cosas de otras formas y que los Gobiernos Locales quieren:

- Abrir y fomentar espacios de negociación y de concertación.
- Establecer políticas de planificar el territorio.
- Impulsar el desarrollo bajo otras reglas de juego.
- Aplicar el marco legal y normativo del país a conciencia.
- Estimular una mayor información ciudadana, rendición de cuentas y transparencia en su gestión.
- Buscar alianzas estratégicas con la comunidad y otros actores públicos y privados que favorezcan un desarrollo más humano y más sostenible si cabe.

En ese aspecto, los municipios más pequeños, alejados y desfavorecidos por las Políticas de Estado y por no ser considerados como actores de desarrollo válidos y efectivos, se han visto relegados en su desarrollo local y fortalecimiento municipal. Eso ha sido consecuencia de diversas razones entre las que se podrían destacar las siguientes:

- Paternalismo y asistencialismo del gobierno central.
- Centralismo y poca voluntad política anente al cambio.
- Falta de definición y de comprensión del papel a jugar en la democracia y en el desarrollo por parte de los Gobiernos Locales como parte del Estado y como entidad de gobierno más cercana a la ciudadanía.

- Incumplimiento de la ley en el traslado de competencias y recursos suficientes para que los municipios estimularan el desarrollo local.
- Caciquismo, politización y poco democrática y transparente selección de autoridades y de funcionarios públicos.
- Falta de definición del papel, priorización de acciones y políticas, así como de mínima eficiencia del Estado como gestor público capaz de promover y velar por el bienestar social.

En esa línea, una de las acciones más significativas en esa evolución del régimen municipal Hondureño ha sido la creación, implementación y consolidación de asociaciones intermunicipales o Mancomunidades de municipios como una estrategia de fortalecimiento institucional, de mejora de las capacidades técnicas a nivel local y de búsqueda conjunta de soluciones que favorezcan el desarrollo local.

Medidas de descentralización que han afectado al municipio y municipalidad

- Nueva Ley de Municipalidades (Decreto Legislativo No. 134-90).
- Ley para la Modernización del Estado (Decreto Legislativo No. 190-91).
- Creación del Comité Interinstitucional de Descentralización y Fortalecimiento Municipal (Decreto No. 30-92).
- Reglamento de la Ley de Municipalidades (Acuerdo No. 018-93).
- Elaboración del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal.
- Decreto Ejecutivo No. 15-94 crea la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado (CEDE).
- Comisionado de los Derechos Humanos.
- Desconcentración Educativa.
- Papeletas separadas Presidente-Alcalde.
- Sistema de Administración Financiera Integrada.
- Nuevos ministerios e institutos, nuevas funciones.

- Mayor espacio para la participación ciudadana.
- Cogestión ciudadana en los servicios de salud.
- Concesionamiento y capitalización.
- Las reformas a la Ley de Municipalidades en donde se crea la figura del comisionado municipal, vice alcalde y se implementan nuevos mecanismos de participación ciudadana como el cabildo abierto, los plebiscitos y los consejos de desarrollo municipal entre otros.
- La aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial.
- La Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento Básico.
- Ley de Modernización del Estado.
- La Ley General del Ambiente.
- En proceso de aprobación y ya introducidas al Congreso Nacional las reformas a la Ley de Minería y la Ley de Finanzas Municipales.

Principales debilidades y fortalezas del municipio en la actualidad

Debilidades

- Insuficiencia financiera.
- Poco desarrollo de capacidades técnicas y administrativas.
- Capacidad limitada de organización y funcionamiento de las estructuras de gobiernos locales.
- Limitada formación y educación sobre el tema de descentralización y desarrollo local.
- Débil capacidad de gestión de los gobiernos locales.
- Poca cultura de participación que involucre a todos los ciudadanos en la toma de decisiones y poco cumplimiento de la normativa que contempla ejercicios de participación ciudadana.
- Manoseo político del tema municipal que confunde la voluntad política con el discurso.
- Débil voluntad política de echar adelante procesos que contribuyan al desarrollo de sus municipios.
- Politización partidaria del tema municipal.

- Carencia de una visión de municipio desarrollado de los gobiernos municipales.
- Falta de un ordenamiento y planificación del territorio que permita el uso adecuado del espacio, un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la reducción de la vulnerabilidad ambiental y mejor calidad de vida para la población.
- Los órganos consultivos como los Consejos de Desarrollo Municipal no representan al pueblo sino a los intereses de los alcaldes.
- Escasa participación de los actores sociales en la gestión del desarrollo municipal.
- Poco interés de los gobiernos locales en proporcionar oportunidad de una amplia participación de la ciudadanía en las decisiones importantes del municipio.
- Frágil política de gestión municipal que oriente hacia dónde enfocar el desarrollo del municipio.
- No existe coordinación entre las distintas organizaciones que están brindando asistencia colaboración a los gobiernos locales.
- Ingerencia del Gobierno Central en las decisiones del municipio en torno al manejo de los recursos naturales, la salud y educación.
- Las elecciones para autoridades municipales son simultáneas a las presidenciales y de diputados lo que dificulta el fortalecimiento de los procesos políticos locales.

Fortalezas

- Marco normativo-legislativo que ampara el desarrollo de los municipios. La existencia de la ley de municipalidades reformada.
- La cooperación internacional está apostando al tema. La mayoría de los gobiernos locales cuentan con el apoyo de distintas organizaciones de desarrollo internacional quienes gestionan proyectos de desarrollo para los municipios en las áreas de educación, salud, vías de comunicación, economía etc.
- La sociedad civil comienza a pedir cuentas a sus gobiernos locales. Esto es como producto de la organización comunitaria, los procesos de capacitación e información y empoderamiento de los actores

sociales que están logrando las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en desarrollo local apoyando a los municipios.

- La planificación estratégica como instrumento de visión de largo plazo existente en la mayoría de los municipios
- La población tiene la oportunidad de elegir a los mejores candidatos para su gobierno local. A pesar que es primera vez y una innovación falta educar a la población para que pueda hacer uso eficiente de este derecho y que pueda elegir correcta y sabiamente.
- En proceso la implementación una política nacional de capacitación y asistencia técnica municipal.
- Se ha estado fomentando la formación de líderes sociales a nivel de los municipios para que puedan tener mayor participación en los destinos del municipio.
- La existencia de organismos estatales de compensación social quienes contribuyen con el financiamiento de la inversión municipal que de alguna manera viene a despresurar el presupuesto municipal.
- Todos los municipios están aglutinados en una organización municipal que actúa como paraguas que vela por el fortalecimiento de los gobiernos locales.
- Cada día cobra fuerza el criterio de mancomunidad y se ve la problemática desde el enfoque territorial.

Desafíos que enfrenta el gobierno municipal de cara al desarrollo y la construcción democrática del Estado

- Reducir la centralización económica; la cual es evidente en el grado de concentración del Producto Interno Bruto y de la administración fiscal.
- Reducir el centralismo político, el cual es evidente en el grado de concentración del poder y de las decisiones políticas en el nivel central del gobierno.
- Brindar mayor participación a la ciudadanía para que desde lo local se impulsen las transformaciones y se logre incidir para descentralizar los procesos económicos y políticos que actualmente tienen vigencia.
- Construir junto con la ciudadanía el escenario factible del desarrollo del municipio aprovechando todas las fortalezas y oportunidades que se tienen.

- Que el centro del desarrollo sea el ciudadano, la familia, la comunidad y buscar el bienestar y una mejor calidad de vida y que la búsqueda de la sostenibilidad de los procesos.
- Fomentar el liderazgo en los jóvenes como futuros conductores de los destinos del municipio, fortaleciendo las capacidades de estos, creando las condiciones, más oportunidades de manera transparente.
- Fortalecer las capacidades de la ciudadanía para que logren enfrentar el reto de la descentralización municipal.
- Que los gobiernos municipales junto con la ciudadanía busquen incidir en las políticas públicas al más alto nivel a fin de lograr la descentralización política y económica.

Transformaciones que se requieren en el gobierno municipal para enfrentar estos desafíos

- Lograr las transformaciones en los líderes ya que los cambios inician en la mente y lograr el empoderamiento de los colectivos en el tema de la descentralización municipal y sus implicaciones.
- Que los municipios empiecen a hacer planteamientos sobre a nivel del Congreso Nacional sobre la necesidad de tener gobiernos municipales descentralizados.
- Que los nuevos gobiernos municipales que empezarán inicien su gestión tratando el tema con todos los sectores de la ciudadanía, dando participación activa, rindiendo cuentas, mejorando los sistemas de participación que hasta ahora se han seguido.
- Volver más funcionales a las dependencias municipales, fortalecerlas y empoderarlas para que se comprometan con el desarrollo de su municipio.
- Mejorar su capacidad técnica, financiera y administrativa.
- Mejorar su capacidad de gestión.
- Mejorar su capacidad para la captación de ingresos vía impuestos.
- Mejorar su capacidad de propuestas en cuanto a elaboración de perfiles de proyectos.

- Implementar la carrera administrativa municipal que no permita demasiados cambios de su personal técnico cada cuatro años.
- Crear comisiones de transparencia en donde esté activamente incorporada la sociedad civil.
- Seguimiento a los planes estratégicos elaborados.
- Cumplimiento de la parte normativa en los temas de participación ciudadana e informe de la gestión de los gobiernos locales.

Nivel intermedio de gobierno: nacional y municipal papel y relevancia

En la actualidad funcionan por ley las Gobernaciones Departamentales, sin embargo estas no tienen un papel protagónico, además que son cargos que los nombra el Ejecutivo y en la mayoría de los casos están totalmente desconectados de la realidad de los municipios, pero no constituyen ningún nivel de administración del Estado. Según el planteamiento de la Ley de Municipalidades son cargos más de representación del Ejecutivo, algunas de las funciones que se plantean son: servir de enlace entre el poder ejecutivo, las autoridades nacionales representadas y las municipalidades, evacuar consultas de las municipalidades, conocer y resolver acerca de recursos de particulares contra las municipalidades y quejas contra funcionarios.

En este momento en el país no están dadas las condiciones para tener un nivel intermedio, debemos fortalecer primero los dos niveles, especialmente el nivel local, la creación de un tercer nivel vendría a elevar el gasto que en un país tan pobre como el nuestro no se justifica.

Tipo de reforma del Estado para una adecuada transferencia de competencias

Si el propósito de la descentralización es buscar el desarrollo humano de toda la población de tal manera que acerquemos la gestión pública a la ciudadanía, estableciendo una relación más directa, participativa y transparente entre los y las ciudadanas y sus representantes, debe plantearse grandes reformas democráticas del Estado orientadas a superar los esquemas tradicionales de concentración del poder, en ese sentido en nuestro país necesitamos avanzar en lo siguiente:

- Cambios en la definición de la administración pública en lo relativo a la descentralización, es necesario superar el concepto de la eficiencia y modernidad del Estado, para llegar a conformarlo y asumirlo como un proceso ordenado y progresivo en el que transferimos competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos, pero también la construcción de todas las capacidades necesarias en los municipios para asumir esas transferencias.
- Fortalecimiento de la democracia participativa, en ese sentido la Ley de Municipalidades plantea como parte de los mecanismos de participación ciudadana el Consejo de Desarrollo Municipal (CDM), sin embargo tal y como está planteado en la ley la Corporación Municipal lo elige lo que da lugar a que las funciones de este comité no se cumplan y a que se preste para manipulación política, debe buscarse reformas a la ley para buscar mecanismos de elección más participativos, lo mismo ocurre con las comisiones de transparencia u otras instancias de auditoría social. Es fundamental reformas encaminadas a fortalecer la participación ciudadana en los diferentes niveles: información, consulta, decisión, control y ejecución. En este sentido ya se ha iniciado la construcción de una propuesta de reforma integral a la Ley de Municipalidades por parte de la AMHON.
- Cambios en La Ley Electoral y las Organizaciones Políticas, para buscar el planteamiento de tiempos diferentes para las elecciones locales y fortalecer las candidaturas independientes.
- La creación de la Carrera del Servicio Civil Municipal.
- Ajustar las leyes nacionales con la Ley de Municipalidades para buscar la compatibilidad entre ellas, porque en la toma de decisiones sobre los recursos por ejemplo existen incongruencias entre las leyes, especialmente sobre el manejo de los recursos naturales, todavía no se fortalece la toma de decisiones
- En el aspecto fiscal y tributario existe un marco legal a nivel central que restringe y compite con la recaudación a nivel local, un ejemplo lo constituye los impuestos personales sobre la renta y los impuestos vecinales, uno lo recibe el gobierno central y el otro el gobierno local de tal manera que el ciudadano paga doble impuesto. Estos elementos hacen que haya poco margen de maniobra fiscal por parte del gobierno

local, por lo que es necesario hacer cambios encaminados a fortalecer la potestad tributaria del municipio y mejorar su recaudación encaminado esto a la sostenibilidad financiera municipal, considerando las diferencias existentes en la capacidad financiera, de gestión y de oportunidad en las deferentes municipalidades, en tal sentido ya se ha introducido al Congreso Nacional la Ley de Finanzas Municipales.

- Ley de Transparencia en la Gestión Pública.
- Aumento progresivo de la transferencia del presupuesto nacional, actualmente establecido en la Ley de Municipalidades de un 5%, hasta un techo concertado.
- Política de Estado para la descentralización y el Desarrollo Local.

Competencias que debe tener el municipio para jugar su rol de promotor del desarrollo local y de eslabón de gobierno más próximo a la ciudadanía

- a. Caminos y carreteras.
- b. Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS).
- c. Sistemas de servicios de agua.
- d. Programa de Asignación Familiar (PRAFT).
- e. Vivienda.

Después del traslado de las competencias anteriores habría que iniciar un traslado gradual de los servicios de salud, educación, forestales, comunicaciones en el entendido de que no se traslada la totalidad si no que se inicia un proceso compartido de la gestión y el desempeño del servicio.

Si conlleva a una nueva relación, ya que desde el punto de vista administrativo y financiero habría una nueva forma de conducir la gestión.

- Esta nueva relación implica una articulación permanente entre lo local, nacional y global, perfilando a los gobiernos locales con el gobierno central como socios en el fin del desarrollo de las personas para mejorar su calidad de vida.

- Gobierno central deberá pasar de un papel predominante de ejecutor a uno de gestor líder del desarrollo nacional que impacte en la calidad de vida de la ciudadanía, responsable de monitorear los servicios para la búsqueda de la calidad. El Estado es el responsable de velar por los derechos económicos, sociales y culturales de la población, debe buscar las mejores formas de hacerlo y los gobiernos deberá trascender su papel histórico de pequeños apéndices desarticulados del gobierno central a líderes locales del desarrollo que aseguran la ejecución y prestación de servicios públicos con calidad y eficiencia.
- El gobierno nacional debe buscar la coordinación entre sus dependencias y redefinir la participación de los gobiernos locales en la decisión sobre los servicios sociales y los proyectos.

Relación Estado-sociedad civil, gobierno local-sociedad civil

Si, considerando que actualmente existe una relación muy superficial entre la sociedad civil y los distintos niveles de Gobierno. Es una relación que responde a reacciones de parte de la sociedad civil ante circunstancias específicas, no existe una verdadera política para integrar a la sociedad civil a la construcción de los procesos democráticos. Sin embargo la situación a nivel local es diferente con el diseño y la aplicación de la normativa de los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal (PEDM), la cual permite a los actores locales responder y proyectar en base a las necesidades detectadas y que dichas necesidades se integren en un plan a largo plazo, el cual la misma sociedad será responsable de verificar su cumplimiento.

Principales obstáculos para llevar adelante transformaciones en municipios y municipalidades

- Proceso poco discutido con actores (falta de comprensión del proceso).
- Institucionalidad con debilidades administrativas de gestión.
- Insuficiencia de recursos.
- Falta de claridad sobre ámbitos de competencias en los diferentes niveles de administración del estado.

- Cultura institucional centralista (ministerios y servicios).
- Falta de sentido de continuidad de políticas.
- Desarrollo local dificultado por dinámica política de los territorios y por falta de instrumentos legales.

Recomendaciones para su implementación

Buscamos para Honduras un marco general que permita que las instituciones se revitalicen constantemente y se consoliden como agentes activos de la democracia y el desarrollo. Las instituciones de desarrollo local deben reforzarse sirviendo a los objetivos locales de desarrollo, no solo en un momento dado sino que continuamente a través del tiempo. La naturaleza exacta del arreglo institucional que se requiere para lograr estos objetivos varios en función de diversos factores.

El Programa PRODDEL propone una descentralización que acerca al gobierno a los depositarios del capital social y ayuda a mejorar el funcionamiento general en la provisión de los servicios públicos y los municipios (GL) tendrán un papel determinante en la implementación de alianzas estratégicas adecuadas.²⁸

El gobierno debe reforzar los instrumentos que permiten consolidar estas relaciones a través de canales de intercambios repetidos que ayudan a crear redes de interdependencia funcional entre los gobiernos locales y las organizaciones comunitarias. Debe concentrar su asistencia en grupos de la sociedad civil que tengan mejor capacidad de canalizar y transmitir la asistencia

hacia la población. Debe concentrar sus esfuerzos en labores de regulación normativa, transparencia y transmisión y comunicación. Los ciudadanos que participen y se beneficien de estas redes de información y comunicación tendrán mejor capacidad para la movilización y participación colectiva.

Aporte CONFEDLCA para contribuir al esfuerzo

- Apoyo en la identificación de focos y causas de ingobernabilidad.
- Transferencia de conocimientos para el desarrollo de condiciones mínimas de viabilidad democrática
- El apoyo a la preparación de indicadores e índices mínimos.
- Intercambio de experiencias en materia de promoción, divulgación y capacitación en desarrollo institucional y participación social.
- La promoción de niveles avanzados de gobernabilidad mediante grandes reformas institucionales en aquellos países que ya han logrado estadios evolucionados en el uso de método.
- Compartir experiencias en la participación en la toma de decisiones a nivel municipal e indicadores de calidad de la democracia.
- Facilitar el intercambio de experiencias de desarrollo a nivel regional y global.

28. Las organizaciones del sector privado juegan un papel fundamental en la revitalización de las economías locales y el fortalecimiento de las ALIANZAS locales. Sin embargo merecen un estudio por separado en detalle.

Informe de Nicaragua sobre la Situación de los Municipios y la Descentralización del Estado

Mesa Nacional Nicaragua
Panamá, Panamá, octubre de 2005

Municipio y municipalidad que queremos

En el informe "Los Municipios en la Gestión Pública 2003"²⁹ se combinan los enfoques de actores municipalistas, Gobierno Central y de la Asamblea Nacional que esbozan el perfil del municipio que queremos:

El municipio ideal como gestor del desarrollo local

- Concejo Municipal en concertación continua. Decisiones que el Alcalde tome tienen que ser colegiadas y armónicas.
- Credibilidad del Concejo Municipal. Tiene que haber credibilidad, liderazgo, honestidad, capacidad de la dirigencia del gobierno local y su Concejo Municipal de diálogo, representatividad y transparencia.
- Institucionalidad en el funcionamiento del Concejo Municipal. Cada Concejo Municipal debe tener su reglamento, su manual de organización y funcionamiento.
- Planeación estratégica y participativa. Plan estratégico concertado y abierto a todos los sectores. Un Gobierno Local de base amplia.
- Desarrollo económico y social. La planeación estratégica debe orientar la inversión al pleno desarrollo de las potencialidades humanas y territoriales locales. Un municipio con crecimiento económico y mejorando la calidad de vida de la gente.
- Participación ciudadana. Los ciudadanos demandan, priorizan, fiscalizan, responden consultan y legitiman la gestión del desarrollo.
- Transparencia municipal. La ciudadanía tiene que saber o poder saber que es lo que está haciendo la alcaldía.
- Colaboración intergubernamental. El Gobierno Local es el representante local del Estado. Por convenio, colaboración o competencia propia, el Gobierno Central debe poner todas sus instituciones al acceso local.

- Eficiencia e institucionalidad en la Administración Pública.
- Transmisión ordenada de Gobiernos Municipales.
- Órgano Político de la cultura local. La nación es la unidad en la diversidad. El municipio es lo particular, lo autóctono, que todavía está esperando el rescate de lo local, las tradiciones, etc.
- Debe tener visión territorial. Los intereses del municipio no terminan en los límites físicos de su jurisdicción. Son importantes para su desarrollo los acuerdos que toma con los agentes y autoridades del territorio de su entorno.
- Debe tener visión de nación. Su éxito depende de la capacidad de insertarse en la gran corriente del desarrollo nacional.

El municipio ideal como prestador de servicios públicos

- Normador de los servicios municipales. Todo municipio debe tener una norma de los servicios públicos municipales, como lo manda la Ley.
- Capaz de conocer y mejorar la calidad de los servicios que ofrece y ampliar su cobertura.
- Manejo sostenible y eficiente de los servicios.
- Mantenimiento adecuado de los servicios. Planes sistemáticos de mantenimiento de la infraestructura de los servicios.
- Suficiencia financiera en la gestión pública de los servicios. Municipios con suficiencia financiera para cumplir con las competencias que le asigna la ley.
- Responsabilidad compartida de competencias con el Gobierno Central. Delimitar las responsabilidades en las competencias compartidas, que el límite en la responsabilidad de las competencias compartidas, no solo sean los recursos económicos, sino también el mejor interés público.
- Co-responsabilidad ciudadana de los servicios municipales.

29. "Los Municipios en la Gestión Pública" Diagnóstico y Análisis 2003. Presidencia de la República. Secretaría de Coordinación y Estrategia.

- Gestión participativa de los servicios municipales. Participación de los usuarios para una mejor gestión de los servicios.

Principales cambios en el municipio en los últimos 25 años (1980-2005)

En la década del 80 el Estado nicaragüense sufrió importantes cambios, siendo el más importante el haber asumido un papel central en la economía, su desconcentración y apertura a la participación ciudadana y la construcción de una red de apoyo social sin precedentes. La expansión de los servicios de salud, educación y bienestar social aún en medio de una situación de guerra explican en parte la extraordinaria ampliación de la administración pública. Otra parte se explica por el feudalismo institucional, la desconcentración en gobiernos regionales, la generación de empresas productivas, financieras y de comercio, y la misma expansión del ejército y la policía dados los desafíos de la guerra.

El Estado en la década de los 80 combinó un fuerte régimen presidencialista que concentró competencias, autoridad y funciones en la persona del Presidente de la República, en detrimento del resto de poderes del Estado y los mismos gobiernos territoriales.

En lo que se refiere particularmente al Municipio, en el período 1979-1981, el Gobierno Central seleccionaba a las Juntas de Reconstrucción Municipal (JRM) y hacían consultas en plazas públicas. Las JRM no tomaban decisiones claves, en el período 1982-1984, en donde las actividades municipales eran coordinadas y dirigidas por las Secretarías Regionales de Asuntos Municipales (SRAMU).

El período 1985-1990, este fue un período muy difícil, pues las JRM entran en crisis financiera y hubo una gran dependencia del nivel central. Este fue un período de ordenamiento del Derecho Municipal en Nicaragua, lo que se expresa con la promulgación de la Constitución Política de la República en enero de 1987 y de la Ley de Municipios en agosto de 1988, en la que se regula la autonomía municipal, se definen las competencias de las municipalidades. En Junio de 1989 se promulga el Plan de Arbitrios y en Febrero de 1990 se crea el INIFOM.

En el período 1990-1996 se produjeron otras grandes transformaciones en el Estado nicaragüense, revirtiendo la orientación anterior y enrumbando el Estado hacia la facilitación de las transacciones del mercado. En este contexto la política del nuevo gobierno enfatizó en la necesidad de ajustar el tamaño del aparato del Estado a la realidad de la economía, en trasladar al mercado todas las empresas estatales y en dejar un Estado flexible, ágil y lo más pequeño posible.

El resultado de las políticas de ese período fue la reducción radical del Estado en personal y funciones con la aplicación de los planes de estabilización y ajuste estructural. Esto se tradujo también en una reducción importante del gasto social.

La descentralización del Estado y la reforma de una serie de leyes aparecen como elementos fundamentales en esta fase, incluyendo una reforma de la Constitución que se consideró necesaria a los fines de crear condiciones para la modernización del Estado y su accionar eficiente.

Las reformas políticas de 1995 se orientaron a reducir el fuerte poder del presidencialismo y a un mejor equilibrio de los poderes del Estado. Esta reforma fortaleció a los municipios, ampliándoles sus campos de competencia, estableciendo la obligatoriedad de transferencias por parte del gobierno central y la plena autonomía política, económica y administrativa.

De manera similar, la reforma fue muy favorable a las Regiones Autónomas del Caribe al otorgarles, entre otros, el poder de vetar cualquier concesión de recursos naturales en sus términos regionales por parte del gobierno central.

La reforma anterior no duró mucho, pues en el año 2000 se una nueva reforma constitucional y electoral que significó un retroceso del proceso de institucionalización del país, al distribuir los cargos de instituciones claves del sistema político entre dos partidos, con la consecuente partidización de instituciones como el Poder Judicial, el Poder Electoral y la Contraloría General de la República.

Cambios que ha sufrido como institución desde 1980-2005

Marco legal y sus reformas

La Ley de Municipios o Ley 40, emitida en 1988, desarrolla en lo fundamental las bases del régimen municipal actual. Sin embargo, la ley dejaba puertas abiertas para controles de oportunidad sobre el municipio por parte del gobierno central, cuando establecía a la Presidencia de la República como la instancia resolutoria de conflictos intermunicipales o de los ciudadanos con las alcaldías, y como la instancia de regulación y control del presupuesto municipal, así como la ratificación de los planes de arbitrios municipales.

En cuanto a las competencias municipales, establecía un sistema de competencias propias o exclusivas del municipio y competencias compartidas. La ley también establecía la capacidad del municipio para realizar "actividades complementarias de las atribuidas a otras instituciones", sin que ello fuera obligatorio para el municipio.

La reforma constitucional de 1995 estableció un nuevo marco de relación de los municipios con el gobierno central, los Poderes del Estado y la ciudadanía. Esta reforma salió al paso de una serie de debilidades identificadas en el marco jurídico municipal, para fortalecer la autonomía municipal y el rol del municipio.

La reforma constitucional establece la autonomía sin ningún tipo de reservas y como un derecho de los municipios y no de las autoridades municipales, precisando que se trata de una autonomía en el ámbito político, administrativo y financiero.

También amplía el campo competencial del municipio, estableciendo que; "Los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción".

En el ámbito de los recursos y las relaciones del municipio con otros poderes del Estado, la reforma es claramente autonomista, al establecer a la Corte Suprema de Justicia como la instancia destinada a resolver los

conflictos que surgieran entre los municipios entre estos y el gobierno central y trasladar a la Asamblea Nacional la aprobación y reforma de los Planes de Arbitrios municipales.

Por primera vez en nuestra historia constitucional se estableció la obligación de "destinar un porcentaje suficiente" del Presupuesto General de la República a los municipios del país, "el que se distribuirá priorizando a los municipios con menos capacidad de ingresos". También establece que el porcentaje y su distribución serán fijados por la Ley.

En 1997 se reformó también la ley de municipios. En la ley de municipios reformada, el quehacer del municipio nicaragüense queda determinado por un complejo sistema de competencias propias o exclusivas, se elimina la clasificación de las competencias compartidas, dejando siempre la posibilidad de delegación de atribuciones de otras entidades públicas estatales, o la habilitación jurídica para realizar actividades que no son legalmente de su responsabilidad.

Por ello, algunos han expresado que el quehacer del municipio nicaragüense es amplio e impreciso; no obstante, el sistema competencial establecido en la ley se aclara si se lee teniendo como supuestos del mismo los principios de subsidiaridad y de descentralización de competencias y funciones. La lógica del sistema competencial es establecer un marco jurídico favorable a la posibilidad de transferencia de competencias y de asunción por parte de los municipios de nuevas responsabilidades, previa negociación o convenio, ante la inexistencia de una ley de descentralización en el país.

La misma ley establece las fuentes de recursos para prestar estas competencias: los ingresos propios y los ingresos transferidos por el gobierno central y que las mismas pueden prestarse directamente o asociados, por contrato con otras instituciones del Estado, por contrato o concesión con personas naturales o jurídicas de carácter privado, asegurando la calidad y equidad en la prestación del servicio.

No quedó expresado en la reforma de la Ley de Municipios el porcentaje de transferencias a los gobiernos locales establecido por la Constitución de la República, lo que creó una mayor contradicción porque sí se aprobaron nuevas responsabilidades municipales.

Ese porcentaje se logró establecer hasta en el año 2003, cuando se aprobó la ley de transferencias municipales.

En el ámbito de la participación ciudadana, la reforma establece nuevas instancias de participación, como los Comités de Desarrollo Municipal, el cabildo municipal como un proceso de asambleas de consultas con la población a realizarse en un periodo de sesenta días antes del día propiamente del cabildo, y le da a los ciudadanos el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ordenanza.

Medidas de descentralización que han afectado al municipio y la municipalidad

En el caso de Nicaragua en los períodos presidenciales 1990-1996 y 1997-2001, la concepción centralista del Estado llevó inicialmente a una reforma del Estado central que obvió sus repercusiones en las administraciones locales y la población en general.

El proceso de descentralización tiene como uno de sus antecedentes la aprobación de la Ley de Municipios en 1987. El cumplimiento de las competencias definidas en esta Ley, se vio afectado, por la asunción de nuevas competencias por parte de las municipalidades, competencias que no estaban contempladas en el marco legal. Una de las causas de esta situación fue el proceso de reforma del Estado. Estas competencias asumidas fueron legalizadas posteriormente con la reforma de la Ley de Municipios en 1997.

Hay que señalar que con la reforma de la Ley de Municipios en 1997, no se aprobó un artículo que concretara las transferencias de recursos adecuados para el cumplimiento de las nuevas competencias del presupuesto de ingresos de la República. Como resultados las municipalidades no pudieron asumir las nuevas competencias.

En el período de 1997-2002 se vio debilitado con las reformas fiscales que disminuyeron el porcentaje establecido de los tributos locales y la no modernización del marco tributario municipal aunado a que algunos gobiernos municipales no han logrado implementar una adecuada estrategia de recaudación.

A partir del año 2002 se han implementado nuevos mecanismos de co-financiamiento para la ejecución

de proyectos y programas locales y nacionales lo que ha permitido mejor orientación y distribución de los recursos.

A la reforma constitucional de 1995 le acompañó una reforma electoral muy favorable al pluralismo política y a la amplia participación y representación de los partidos minoritarios del país.

Las reformas del año 2000 en materia electoral cerró el espacio político a las fuerzas minoritarias del país, al reducir las posibilidades de constitución de nuevos partidos, dificultar la competencia electoral a los partidos minoritarios, eliminar del ámbito local la participación de las asociaciones de suscripción popular y otras medidas.

Principales debilidades y fortalezas del municipio en la actualidad

Fortalezas

Dimensión política

- Elecciones municipales separadas de las nacionales, que favorecen el debate de agendas locales y la revisión de la idoneidad de los candidatos.
- Abierta aceptación de todos los sectores al proceso de descentralización. El actual gobierno desde sus inicios ha dado claras señales de comprometerse con un proceso de descentralización del Estado, trasladando la rectoría del proceso al más alto nivel del Gobierno.
- Avances importantes en materia de participación ciudadana, particularmente en el ámbito municipal.
- Inicio de procesos de concertación y coordinación a nivel departamental y regional.
- Avances alcanzados en materia de asociativismo municipal.
- Conciencia y práctica acumulada en el enfoque de género y atención especializada en la promoción de los derechos de los niños y las niñas.³⁰

30. Existe la Red de Gobiernos Municipales Amigos de la Niñez y la Adolescencia, que aglutina a más de 130 alcaldes y alcaldesas de 153 municipalidades del país y que se proponen entre sus líneas de acción el asignar más presupuesto del establecido para la niñez y trabajar por la erradicación de frecuentes problemas como la explotación sexual comercial, el trabajo infantil y el abuso.

- Apropiación significativa por parte de la población sobre la importancia que tiene el poder local, lo que incentiva su participación.

Dimensión administrativa

- Los municipios han crecido en capacidad, los aparatos municipales son superiores a lo que eran hace 10 años. Pueden notarse avances en la capacidad del manejo financiero, en la planificación municipal y en menor medida en el manejo de los servicios municipales y la implementación del catastro.
- La desconcentración del sistema nacional de inversión pública ha permitido articular mejor la inversión territorial.
- Los gobiernos municipales y los aparatos administrativos de las alcaldías, han sido capacitados y se han dispuesto para la participación ciudadana.
- Avances significativos en la participación de los municipios en la gestión del medio ambiente, recursos naturales y la gestión local del riesgo.
- Hay más equipamiento y mayor calificación del personal de las municipalidades.
- Las distintas experiencias pilotos en salud, educación, transporte son una fortaleza en la medida que nos han enseñado lecciones a considerar para mejorar el proceso de descentralización sectorial.

Dimensión financiera

- Aprobación de la Ley de Transferencias Municipales. Representa un resultado de un intenso proceso de concertación entre los municipios representados por AMUNIC, la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local y los diputados de la Comisión de Asuntos Municipales. Los consensos permitieron la aprobación de la ley en agosto de 2003, con la cual se comienzan a garantizar transferencias a los municipios por un 4% del presupuesto de ingresos tributarios de la República, hasta alcanzar el 10% en los seis años siguientes. En la actualidad las transferencias alcanzan el 6%.
- De manera creciente el FISE ha venido asumiendo el financiamiento de algunos servicios sectoriales, permitiendo que los gobiernos locales financien cada vez más sus propias competencias. Según datos de

la Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia de la República, en el año 2002 la inversión del FISE en los municipios se había distribuido en los siguientes montos: el 11% en servicios comunitarios y el 89% restante en servicios sectoriales de educación, salud y agua y alcantarillado. Ello ha permitido a los municipios ir disminuyendo la inversión de las transferencias en competencias sectoriales del 56.6% en 2000 a 34.9% en 2001 y 15.1% entre el 2002 y marzo 2003. Y paralelamente ir aumentando la inversión en competencias propias del 43.4% en el año 2000 al 84.9% entre el 2002 y marzo de 2003.³¹

- El estudio en 30 municipalidades sobre el comportamiento de las transferencias en el período 2003-2004 refleja que los ingresos totales de esos municipios crecieron en un 53%. Los egresos totales crecieron un 51% teniendo mayor peso los desembolsos por gastos de capital. Las transferencias representaron el 20% de los ingresos totales. La recaudación de tributos creció el 27%. El IBI creció en un 18% en 2004 con relación a 2003.
- Las municipalidades han demostrado capacidad de ejecución de las transferencias para inversión pues lograron ejecutar el 85% de los fondos entregados.
- Estos municipios ejecutaron un total de 527 proyectos con distintas fuentes de financiamiento. De estos, 182 fueron financiados o cofinanciados por las transferencias municipales.
- El 80.8% de los proyectos ejecutados corresponden a competencias propias de las municipalidades, solamente el 19.2% son proyectos de competencias compartidas.

Dimensión jurídica

Marco normativo de la descentralización fortalecido con la aprobación de las siguientes leyes:

- Reglamento del Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas del Atlántico de Nicaragua.
- Ley de Participación Ciudadana.

31. Presidencia de la República. Secretaría de Coordinación y estrategia. Los municipios en la gestión pública. Diagnóstico y análisis. 2003, pags. 29-30

- Ley de Carrera Administrativa Municipal.
- Ley de Catastro.
- Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco e Indio Maíz.
- Ley de Transferencias Municipales.
- Ley de Régimen Presupuestario Municipal y su reforma.
- Ley de Solvencia Municipal.
- Ley de Equidad Fiscal.
- Ley Especial que autoriza a los Municipios el cobro para el mantenimiento, limpieza, medio ambiente y seguridad ciudadana en las playas de Nicaragua.
- Ley de Regímenes de Circulación Vehicular e Infracciones de Tránsito (Legalización del impuesto de rodamiento municipal).

Dimensión cultural

- Avances en la población que indican cambios en la cultura política y abonan a una cultura democrática.
- Hay avances en la construcción de ciudadanía.
- Mentalidad en los alcaldes que permite debatir con ellos roles más amplios que el de realizador de obras sociales.

Debilidades

Dimensión política

- La representación de los gobiernos municipales en el proceso es fluctuante y de bajo perfil, acompañado de un débil proceso de concertación.
- Las experiencias de descentralización realizadas hasta la fecha, son el reflejo de la diversidad de posiciones que existen a lo interno del país sobre la descentralización.
- Siendo la descentralización un proceso que involucra de manera importante a las municipalidades, estas siguen ausentes de las propuestas de articulación en las formulaciones que el gobierno hace con respecto a la descentralización.
- Existencia de leyes lesivas a la autonomía municipal en materia ambiental y fiscal.

- La legislación nacional no contempla calidades mínimas de formación como requisitos para optar al cargo de alcalde.

Dimensión administrativa

- Debilidades en la formación y capacitación del personal de las municipalidades en lo referido al control interno, procedimientos administrativos y contabilidad patrimonial.
- La rotación de personal técnico y administrativo de las municipalidades. En los primeros siete meses de gobierno de las autoridades electas en noviembre del 2004, han salido de las alcaldías hasta el 70% del personal técnico y administrativo.
- Las capacitaciones que se vienen impulsando no están enmarcadas en un plan general. Pese a que hay una propuesta de sistema nacional de capacitación municipal y que la oferta de capacitación ha aumentado considerablemente, los esfuerzos siguen desarticulados.

Dimensión financiera

- La modalidad de descentralización de hecho que se ha venido implementando en estos años ha venido a reforzar la tendencia de priorizar la inversión municipal hacia la construcción de obras sociales a costa de restarle importancia a la inversión en la calidad de los servicios municipales. En el año 2003 los municipios pequeños tenían una limitada cobertura de servicios municipales básicos; solamente el 48% brindaban el servicio de desechos sólidos; el 32% el servicio de mercado y un 42% los parques.

El mismo informe sobre el comportamiento de las transferencias en 30 municipios detalla que solamente el 53% de los municipios llevaron adelante obras de servicios municipales. Estos proyectos apenas representaron el 15% de los proyectos de infraestructura y denotan la ausencia de una política municipal dirigida al mejoramiento de la prestación de los servicios municipales. Este resultado reafirma lo antes dicho en el sentido de que las autoridades no dan prioridad a los servicios municipales para inversión en mejoramiento de su calidad.

Dimensión cultural

- Prevalece el rol tradicional del gobierno municipal para la asistencia social.
- Poca práctica de comunicación social, que facilite la información oportuna, la elaboración de propuestas y el consenso. Particular importancia tiene esta debilidad en el gobierno nacional y municipal, para la implementación de mecanismos efectivos para informar a la población y sus representantes de toda la gestión pública (recaudación, presupuestos, gestiones, negociaciones y acuerdos, etc.)
- Poco o limitado reconocimiento al liderazgo comunitario y la representación de los territorios, prevalece la representación sectorial en todas las instancias y espacios de concertación, en detrimento de una representación más legítima y autónoma de la población y sus intereses.
- Poca experiencia en rendición de cuentas periódicas y públicas, de forma clara y sencilla, que contribuyan a la transparencia de la gestión pública nacional y local, que favorezca la participación ciudadana.
- Sesgo por parte de la población hacia la cosa pública y lo político, identificada generalmente como partidaria, que limita severamente la participación y la organización ciudadana, como actor clave de la descentralización y el desarrollo local.

Desafíos que enfrenta el gobierno municipal de cara al desarrollo y la construcción democrática del Estado

- Contar con un sistema electoral incluyente que permita la participación amplia de organizaciones en las alternativas de gobiernos locales políticos, ampliando así el ejercicio de la democracia representativa. Lograr que se mantengan separadas las elecciones municipales de las generales.
- Ponernos de acuerdo en las visiones de las cosas. El debate empieza en lo local, pero no sin considerar que después no sólo de abajo para arriba sino de arriba hacia abajo, empezando por entender qué significa el proceso de transformación del Estado nacional. Si empezamos a entender el proceso de transformación del Estado, podemos identificar el rol del municipio en esa transformación y podríamos empezar a entender el por qué de la descentralización.

El primer reto que tenemos que reconocer es que ese debate sigue pendiente y de ahí se van a desprender una serie de elementos como competencias, niveles de la administración pública, el tamaño que va a tener, etc. pero no podemos verlo de manera desvinculada. Las transferencias, el desarrollo local no pueden verse desvinculado de los demás temas y el tema de la transformación del Estado nacional es la cobija de todos estos temas.

- Alcanzar una verdadera institucionalidad, respaldada con instrumentos jurídicos en aquellas instancias y mecanismos que permitan la participación de los municipios en la definición de las políticas del Estado y el Gobierno para el fortalecimiento municipal, el desarrollo local y la descentralización.
- Ampliar y profundizar de manera sostenida el proceso de descentralización, de forma gradual y concertada.
- Alcanzar una verdadera descentralización fiscal que incorpore integralmente el tema de los impuestos, las transferencias y otras fuentes de financiamiento municipal.
- Contar con una Ley de Descentralización que institucionalice el consenso obtenido, defina entre otros los objetivos de la descentralización, el marco global de los procedimientos y las condiciones humanas, financieras, técnicas y materiales en que deberá darse. Esta nueva regulación contribuiría a completar el marco normativo existente, que parece brindar un contexto global suficiente para la descentralización y el fortalecimiento municipal, pero también daría seguridad al proceso y dejaría claras las reglas del juego para los actores.
- El municipio debe tener capacidad de decidir en los temas ambientales y de recursos naturales.
- La necesaria reforma del nivel central desde el cual se están realizando todos los ciclos de la cadena de la administración pública y que dentro de un modelo descentralizado debería concentrarse en ciertas etapas para promover y proporcionar los instrumentos para que los otros niveles de gobierno hagan las otras partes que corresponden y el ciclo de prestación de servicios de inversión y planificación se den de una manera integrada.
- Lograr una efectiva articulación de los municipios al Plan Nacional de Desarrollo de manera

que se pueda tener una verdadera interlocución con la inversión nacional, para lograr que la oferta de inversión nacional sea una oferta de asignación y la asignación esté en los niveles locales. Esto pasa porque los gobiernos municipales visualicen las potencialidades del Plan Nacional de Desarrollo.

- La construcción desde lo local de procesos de desarrollo. Lograr que el municipio se convierta en un referente de desarrollo, de manera que los sectores productivos lo busquen.
- Los Gobiernos locales deben ponerse al frente de construcción de ciudadanía responsable.
- El sector público debe de avanzar en la construcción de alianzas internas y externas en una sola visión de nación.

Transformaciones que se requieren en el gobierno municipal para enfrentar estos desafíos

- Asumir la transmisión de las administraciones locales entre elección y elección como un mecanismo que fortalezca la preservación de los avances de un gobierno a otro.
- Desde esta perspectiva la descentralización como estrategia para la reforma del Estado, debe llegar a ser vista por todos los actores, especialmente los del sistema político, como una oportunidad inigualable para replantearse un nuevo modelo de relaciones democráticas entre el Estado y la sociedad nicaragüense. De ahí que en la Nicaragua de hoy, ambos procesos no solamente trasciendan y están más allá de la función estrictamente administrativa, sino que apuntan a un objetivo político nacional: la consolidación democrática del Estado nicaragüense.
- La apropiación de la descentralización en la ciudadanía. "La descentralización se podría profundizar en la medida que la gente de los territorios se apropia y empodera, se siente de su municipio, tiene una visión de futuro. No mirarlo solo desde el punto de vista de los recursos que pueden venir desde el nivel central, sino que verlo desde la óptica de los recursos que se podrían obtener desde la perspectiva de organización del territorio. Hablando de recursos humanos, financieros. Dependiendo de cómo estés de fuerte, de cómo te asocies a otros organismos, en esa medida se podrán plantear retos mayores".³²

- AMUNIC, las Asociaciones de Municipios territoriales y los municipios deben actuar con mayor beligerancia en el tema ambiental.
- Las municipalidades deben de asumir con responsabilidad el desarrollo de sus capacidades administrativas, técnicas y financieras que les permita mejorar la calidad de los servicios.
- El fortalecimiento de las asociaciones de municipios. Esto incluye el fortalecimiento de las actuales y la creación de nuevas capacidades de asociación en términos del desarrollo y de programas y proyectos productivos que trascienden el territorio de un municipio. Si bien cada municipio debe tener su plan de desarrollo, también éstos deben ver hacia fuera, tener una visión sobre el posicionamiento externo de manera que se puedan establecer alianzas para objetivos intermunicipales.
- La elaboración de propuestas desde el nivel municipal sobre el tema de las competencias de manera que se aporte al debate y acuerdo sobre que es de competencia meramente del municipio, que es competencia mera del gobierno central, en que competencias hay concurrencia de ambos niveles de gobierno y cual es el mecanismo para responder a ellas, sin lesionar la autonomía municipal.
- Poder contar con los instrumentos y mecanismos que definan niveles de competencias y demandas que permitan concretar el carácter indicativo del Plan Nacional de Desarrollo y la oportunidad que representa para los municipios.
- Lograr que todas las reformas institucionales que se están proponiendo, el desarrollo de capacidades, los mecanismos de participación ciudadana permitan generar condiciones propicias, el clima necesario para que se dé la inversión en función de los procesos de desarrollo y desde lo local se contribuya sabiendo que un proceso de desarrollo no empieza y termina en el ámbito local sino en ámbitos supra-municipales.
- El municipio debe simplificar sus trámites para encausar la inversión y enfrentar los desafíos del desarrollo e implementar sus propias políticas fiscales. Esto nos lleva a una reforma del marco tributario municipal.

32. Director ejecutivo de la Asociación Chontaleña de Municipios.

▪ Para que el municipio pueda jugar el rol de promotor del desarrollo y no solo de simple prestador de servicios. Esto requiere de un nivel de institucionalidad mayor, lo que significa que debe cumplir con:

- Que el ejercicio de la autoridad se manifieste tal y como lo establece el marco jurídico y utilizando los mecanismos democráticos para la solución de conflictos y superación de obstáculos.
- El gobierno local debe ganarse el liderazgo con su actuación, en primer lugar frente a su comunidad y luego ante la opinión pública nacional y si es posible internacional, esto tiene que ver con la transparencia en la administración, eficiencia, gestión, capacidad de articulación y concertación.
- El gobierno local debe asegurar una amplia y efectiva participación ciudadana, promoviendo la organización y respetando los espacios de los ciudadanos y ciudadanas.

Nivel intermedio de gobierno: nacional y municipal papel y relevancia

En Nicaragua existen tres niveles de Gobierno: Nacional, Regional y Municipal.

Los Gobiernos Regionales solamente existen en las dos Regiones Autónomas de la Costa Caribe, las cuales cuentan con autoridades electas popularmente y cuentan con un Estatuto de Autonomía.

En el resto del país (15 departamentos) solamente existen los gobiernos municipales. Los departamentos no tienen ningún efecto administrativo.

Esto implica la necesidad de definir este nivel administrativo intermedio para los departamentos y en las regiones autónomas delimitar mejor las funciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Es necesario realizar una profunda reforma del Estado que permita combinar procesos de descentralización (que contribuye al fortalecimiento de la democracia) y de desconcentración, esto incluye la creación de instancias intermedias desconcentradas departamentales o regionales, que faciliten una relación directa

entre los municipios y las delegaciones de gobierno. Esto permitiría una mejor y más objetiva planificación, mejor aprovechamiento de los recursos, la auditoría social y menos burocracia, todo ello contribuiría al fortalecimiento de los gobiernos municipales, puesto que actualmente es compleja la relación entre el nivel central y los municipios.

Tipo de reforma del Estado para una adecuada transferencia de competencias

La reforma del Estado debe estar basada en la búsqueda de un nuevo modelo de administración pública que combine la descentralización y desconcentración, como procesos orientados al fortalecimiento del nivel municipal, creando estructuras intermedias que los faciliten.

Se debe definir con claridad las competencias que a cada nivel de gobierno le corresponde y se debe hacer una mejor distribución de los recursos para asegurar el ejercicio de estas competencias.

Para ello se planea:³³

- La modernización de la administración pública que incremente la cobertura y la calidad en la producción de bienes y servicios y promueva el desarrollo local.
- La articulación de las intervenciones entre los niveles de gobierno que contribuya a la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional.
- Una estrategia concertada que defina el proceso de descentralización en el marco de la reforma del sector público.

Competencias que debe tener el municipio para jugar su rol de promotor del desarrollo local y de eslabón de gobierno más próximo a la ciudadanía

En la actualidad el campo de competencias municipales es muy amplio y alrededor de éste se están dando interpretaciones diferentes que requieren un debate urgente. Esto sugiere que en este momento hay que reordenar el actual marco de competencias y después pensar en nuevas transferencias de competencias de una manera integral.

33. Director ejecutivo de la Asociación Chontaleña de Municipios.

Como parte de este debate debe incluirse planteamientos de los municipios en competencias para los cuales ellos están preparados y que no se quieren transferir (aspectos ambientales).

Este traslado de competencias conllevarían a una nueva relación entre gobierno central y gobierno municipal.

Cada nivel de gobierno debe asumir su responsabilidad en aras a superar las posiciones confrontativas y en conjunto verse como parte integral de un solo sistema de administración pública.

Relación-Estado-sociedad civil, gobierno local-sociedad civil

La ciudadanía se construye en la participación colectiva con posiciones propias enfrente a factores y acontecimientos de interés público. Cuando el lugar de decisión pública es "lejano y central nacional" la ciudadanía local se sumerge en el mar de un movimiento nacional" donde no tiene identidad específica propia.

Podrán no ser mejores los servicios públicos que se presten en una localidad, pero la capacidad de decisión local que la descentralización permite crea el contexto político donde se construye una ciudadanía que asume la responsabilidad del mejoramiento de su entorno.

El acceso directo a un diálogo permanente entre un Estado transparente, abierto al cambio y una sociedad responsable, es lo que construye esta ciudadanía, el funcionamiento de la institucionalidad local es un espacio político cotidiano y la descentralización el instrumento de la construcción de esa institucionalidad. El único factor que garantiza en el largo plazo la superioridad en el rendimiento del servicio público. Es esta construcción de ciudadanía posibilitada por la descentralización.³⁴

Recomendaciones para su implementación

En lo político

- Revisar e involucrarse en el proceso de búsqueda de reformas electorales para ampliar los espacios de participación en el nivel local.
- Es necesario incidir para lograr una agenda legislativa de la descentralización. La vinculación permanente de los diputados con los alcaldes. No puede estar el instrumento legislativo al margen de los territorios.
- Mayor beligerancia por parte de los municipios para ocupar los espacios y/o demandar nuevas formas de participación en la definición de políticas referidas a la descentralización y el desarrollo local.
- Realizar un análisis integral de lo que está sucediendo en los territorios con la descentralización y las competencias que desarrollan los municipios. Mientras los alcaldes plantean que están resolviendo los problemas que le corresponden a las instituciones, el gobierno central plantea que las instituciones han estado ejecutando acciones en los territorios que son de competencia local.
- Priorizar la formulación y concertación de una Estrategia Nacional de descentralización (END). Se trata de diseñar un nuevo modelo de descentralización que a partir del reconocimiento y valoración de los avances y capacidades existentes defina los objetivos y metas del proceso y las líneas de acción, períodos y plazos para alcanzarlos"³⁵
- Necesidad de desarrollar un proceso de concertación sobre el modelo de descentralización.³⁶ De no darse este debate se corre el riesgo de que el proceso se estanque.
- Independientemente de la concertación global que dé origen a la ley de descentralización, la implementación concreta del proceso por sectores y para cada servicio deberá también ser objeto de una concertación sostenida con todos los actores involucrados. Es la única manera de garantizar un proceso exitoso.
- Homogenizar las visiones. Concepciones e intereses a lo interno del propio gobierno sobre la descentralización.

34. El Camino de la Descentralización en el documento Los Municipios en la Gestión Pública, Diagnóstico y Análisis 2003.

35. Marco general de referencia, documento Estrategia Nacional de Descentralización, Alcances y Marco Institucional para su formulación.

36. Se considera que un proceso de concertación amplio se hace necesario, dado que la misma involucra todos los poderes del Estado y afecta de manera sustantiva a la ciudadanía. El proceso de concertación debe ser nacional, incluyendo también a todos los actores y no sólo a los partidos políticos y el gobierno. Esta acción es de alta complejidad, dado que supera el ámbito de acción del Poder Ejecutivo. Manuel Ortega.

- Provocar acercamientos entre los partidos y los distintos actores de la descentralización, particularmente la sociedad civil.

En lo administrativo

- Clasificar los municipios según sus capacidades, ver donde están sus déficit y a partir de ahí hacer planes de fortalecimiento, que involucre los esfuerzos de los diferentes actores y sectores, según sus competencias.
- El principal reto de los entes receptores es su capacidad para la recepción de competencias, desempeño de funciones y disposición de recursos. Dado que esta capacidad es desigual, se propone la conformación de un sistema de clasificación municipal según capacidades, estableciendo a la vez la estrategia consecuente de fortalecimiento municipal para la graduación de una categoría a otra, similar a la establecida para la descentralización del ciclo de proyectos del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).³⁷
- Realizar un estudio organizacional, a fin de diseñar modelos de estructura organizativa para ser aplicados por las municipalidades según sus necesidades específicas. Actualización y cumplimiento de los manuales de control interno e implementar la contabilidad patrimonial.³⁸

En lo financiero

- Poner en agenda la descentralización fiscal, de manera que se revisen todos los gastos e ingresos del Estado, la fiscalidad nacional, local para establecer cual va a ser el equilibrio entre ambas.
- Como parte de la descentralización fiscal aprobar el Código Tributario Municipal, donde se establezcan los impuestos municipales y nacionales y que potestades se le conceden al municipio, sin contradecir el mandato de ser la Asamblea Nacional la que crea los impuestos.
- Ampliar el monto de transferencias a las municipalidades con los recursos que las instituciones del gobierno central venían ejecutando, bajo la forma de proyectos y programas que corresponden a competencias municipales.

La razón es clara: el sentido de la descentralización no puede ser, en lo absoluto restringir globalmente

los recursos disponibles para que los municipios presten los bienes y servicios públicos que les compete, lo cual impediría no solo mejorar un tanto la cobertura de los mismos, la cual es de por sí extremadamente limitada, sino que el punto es, además de la necesidad de mejorar esta cobertura, hay que mejorar el estado de la infraestructura municipal para prestarlos que está muy deteriorada y requiere ser rehabilitada y ampliada.³⁹

- La cooperación internacional ha sido fundamental en Nicaragua para el impulso del proceso de descentralización. El financiamiento de experiencias de creación de capacidades locales y de fomento de procesos de participación ciudadana ha sido de primordial importancia para el avance del proceso. El reto principal para la cooperación internacional es triple: evitar la imposición de intereses y modelos, coordinar sus acciones con otros cooperantes y con los gobiernos locales y garantizar la sostenibilidad de sus proyectos en el futuro. Una política sugerida en este caso sería que la cooperación internacional dirija sus acciones a las políticas, estrategias y planes de apoyo al proceso de descentralización, que resultan de la concertación de los actores involucrados en el proceso.
- Poner en la agenda de las municipalidades el fortalecimiento de los servicios municipales, de manera que se puedan destinar recursos a brindar estos servicios, ampliarlos y mejorar su calidad en donde ya se están brindando.

En lo jurídico

- Completar el marco jurídico municipal a partir de las siguientes elaboraciones:
 - Elaborar y aprobar una Ley de Descentralización, de consenso.
 - Reformar la ley electoral, restaurando el pluralismo político y las asociaciones de suscripción popular, entre otras reformas.

37. Evaluación de las capacidades actuales de gestión y manejo del ciclo de proyectos de los gobiernos municipales en Nicaragua. Una propuesta de clasificación municipal. CASC-UCA.BID-FISE, Managua, 2000.

38. Informe final sobre experiencias y aplicación de la Ley 486 de Transferencias Municipales. PNUD-INIFOM-GTZ. CINASE.

39. Propuesta de AMUNIC.

- Aprobar el Proyecto de Código Tributario municipal para establecer un marco al sistema tributario local y armonizarlo con el Código Tributario Nacional.
- Aprobar la nueva reforma al reglamento de la ley de municipios.
- Aprobar una ley de contrataciones de las municipalidades.
- Formular una ley de urbanismo.
- Reglamentar de la Ley de carrera administrativa municipal.
- Armonizar la legislación sectorial y la legislación municipal, dado que actualmente se observan discordancias.

En lo cultural

- Construir el Sistema de Planificación Nacional, que integre coherentemente la planificación municipal, sea participativo, resultado de consensos y decisiones colectivas y mantenga una vinculación con el presupuesto nacional y municipal.
- Establecer por consenso y con visión de largo plazo, las prioridades estratégicas para el desarrollo del

país (niñez, juventud, mujeres, medio ambiente, DEL), que sirvan como referencia al proceso de descentralización.

- Trabajar con prioridad en el desarrollo humano, con énfasis en la educación y la lucha contra la pobreza.
- Trabajar para lograr el cambio de mentalidad desprendida del concepto en la población de que las alcaldías que ganan las elecciones va a resolver todos los problemas que existen en el municipio.

Aporte de CONFEDELCA para contribuir al esfuerzo

- Que la mesa nacional se convierta en promotora de espacios adicionales para debatir, concertar, mejorar las propuestas de políticas y coordinar acciones, manteniendo su imparcialidad frente al proceso de transformación del Estado.
- Continuar con los estudios que permiten tener un análisis comparativo de los procesos nacionales con los regionales. Que los estudios regionales sean producto de los análisis nacionales. Los estudios nos permiten sistematizar el proceso que es una debilidad nacional.

Informe de Panamá sobre la Situación de los Municipios y la Descentralización del Estado

Mesa Nacional Panamá
Panamá, Panamá, octubre de 2005

Introducción

El presente trabajo en concordancia a lo aprobado en el III taller preparatorio para la V CONFEDELCA, pretende dar una semblanza del estado de las municipalidades panameñas en los albores del siglo XXI.

Para tal efecto haremos un viaje tanto por la historia como por nuestra jurisprudencia que permita obtener de manera simplificada y objetiva un panorama de la evolución de los gobiernos locales en los últimos 25 años. No obstante y en apego a la realidad, el balance que se obtenga del mismo mostrará algunas contradicciones que no son más que el reflejo de la voluntad política, militancia, apego o desapego que han mostrado algunas figuras que han dejado sus huellas plasmadas en la evolución del municipalismo panameño.

Para tal efecto se hace necesario acompasar este proceso a la evolución política de Panamá y de las figuras que liderizaron algunas etapas de esta evolución dentro del período señalado dentro de la guía.

Municipio y municipalidad que queremos

Al hablar del municipio que queremos en Panamá tendremos forzosamente que hacer una descripción de la estructura organizativa del municipio actual, ya que el mismo mantiene diferencias con la municipalidad que todos conocemos en la región, dado que nuestra conformación es sui generis, porque aparece en el ámbito municipal la figura del Representante de Corregimiento, que es la figura política representativa de la estructura básica administrativa del estado panameño, que es el corregimiento tal como lo señala el artículo No. 5 de nuestra constitución política.

Esta célula básica del Estado mantiene una estructura organizativa que se denomina Junta Comunal que es

presidida por el Representante de Corregimiento que es elegido por el voto popular y que lleva esta representación hasta la comuna municipal actuando como concejal de distrito.

Hecha esta aclaración pasaremos entonces a definir e tipo de municipalidad que queremos para esto se hace de igual manera necesario enfocarnos a las recientes reformas constitucionales que elevaron a rango constitucional la Descentralización del Estado Panameño a través del fortalecimiento de la municipalidad panameña.

El enunciado del Artículo No. 233 de la Constitución que señala lo siguiente:

Al municipio, como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

Partiendo de la excerta constitucional tenemos que en primera instancia nace la necesidad de adecuar la estructura vigente a la demanda que le impone la reforma constitucional de allí que entonces podríamos decir que el municipio que queremos ser:

Desarrollista: ya que le ha sido delegada la función de ordenar el desarrollo de su territorio para lo cual deberá tener claro las demandas y necesidades de todos los sectores que componen su jurisdicción, a fin de que sus planes programas y proyectos se ajusten a las mismas, dentro de un ambiente de equidad e igualdad.

Eso implica de mismo modo promover el desarrollo local de tal manera que sus acciones generen cambios que permitan elevar la calidad de vida de sus habitantes, mediante la concertación de todos los actores en el diseño e implementación de un desarrollo integral visto de todos los ámbitos: social, cultural, económico y político.

Democrático: sus decisiones y acciones deben reflejar el querer y bienestar de las mayoría, representadas por los diferentes actores políticos que dentro del rejuego de las ideas a nivel local ejercen esta representatividad legitimada por el voto popular.

El espacio territorial no solo debe ser visto como el ámbito de una contienda electoral, que congrega a sus integrantes en torneos que se dirimen cada cinco años, olvidando que en el se fortalece la democracia como espacio donde se dan las diversidades de ideas y opiniones que conjugadas en un real y efectivo liderazgo permiten la gobernabilidad y sustentan el desarrollo.

Participativo: se debe dar cabida a la opinión de la ciudadanía en la toma de las decisiones que les afecten tanto en el corto, mediano y largo plazo. Del mismo modo consultársele en todo los temas que promuevan el desarrollo o impacten de su entorno. La ciudadanía no debe ni puede ser un espectador de los fenómenos que se den en su espacio local, por lo que debe ser convocado a jugar un papel protagónico no solo en la toma de decisiones, sino que también en el control y fiscalización de los recursos asignados a sus autoridades.

Autónomo y descentralizado: esto implica que sus autoridades deben tener la suficiente claridad y conocimiento de las normas y leyes que le regulan a la hora de la toma de las decisiones inherentes a sus competencias de tal manera que puedan adoptar posiciones claras en la defensas de las mismas. Del mismo modo implica que se ha de tener conciencia del nuevo rol que ha de jugar la municipalidad implica la transformación de la forma de gestión del Estado mediante la delegación de competencias y atribuciones que le serán transferidas.

Anexos

Ampliación de la Capacidad Administrativa y Eficiencia Operativa Municipal Común para los Municipios de las Ciudades Capitales Centroamericanas y Panamá

Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional en Centroamérica y el Caribe, octubre de 2004

Introducción

Antecedentes

La Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDLCA), es un espacio amplio y permanente de análisis y debate, en la cual existe un intercambio de opiniones y experiencias relativas a la descentralización y al desarrollo local. En el, interactúan diversos sectores con especial interés en el tema como ser: Gobierno Central, Gobiernos Locales y Sociedad Civil.

Las *conferencias* se realizan anualmente, siendo su sede rotatoria en cada país de la región. Su organización depende de un comité que se forma en el país donde se realiza y que está integrado por representantes de los sectores anteriormente mencionados.

La CONFEDLCA cuenta, además, con una Secretaría Técnica, la cual tiene la función de apoyar el desarrollo de las conferencias y alimentar la comunicación y el debate entre los actores de los diversos países. Esta función está siendo ejercida por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) de El Salvador.

La CONFEDLCA tiene su origen en un evento que se realizó en el mes de noviembre del 2001 en San Salvador y que fue denominado I Conferencia por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local, en

la cual participaron más de 300 personas representantes de: gobiernos municipales, gobiernos nacionales y organizaciones de la sociedad civil de los países centroamericanos, además de una delegación de alto nivel de la Diputación de Barcelona, invitados de otros países y representantes de organismos internacionales.

Desde entonces, anualmente se ha desarrollado la Conferencia, y en Octubre del 2003, en la ciudad de Managua/Nicaragua, Honduras fue electa sede para la IV CONFEDLCA.

Como parte de las actividades, se ha mantenido contacto con autoridades de la *Diputación de Barcelona* a fin de definir los lineamientos de trabajo, y a partir de la elección de Honduras como país sede, se integró un Comité Organizador conformado por la Secretaría de Gobernación y Justicia, Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), Alcaldía Municipal del Distrito Central, Red de Sociedad Civil por la Descentralización y el Desarrollo Local y el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP); con el objetivo de coordinar el evento a nivel de planificación y seguimiento de actividades, ejecución de los fondos y evaluación de los resultados.

La IV CONFEDLCA tendrá como tema principal "Descentralización del Estado y Desarrollo Local, como Factores de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica" realizando el comité organizador talleres preparatorios, a fin de que el evento se desarrolle a cabalidad.

Para la realización de dicho evento y procurando la participación de todos los países miembros, han sido ya asignados los temas de las mesas nacionales que se integrarán, habiéndose establecido para el país sede el tema de "Descentralización Fiscal como Factor de Gobernabilidad Democrática", cuya responsabilidad es del Comité Organizador del evento.

En el marco de la conferencia, se realizará la reunión especial de los alcaldes de las ciudades capitales de Centroamérica y Panamá, para lo cual el Alcalde Miguel Pastor convocará a los Alcaldes de las ciudades antes mencionadas, quienes participaran en el desarrollo del tema *"Capacidad administrativa y eficiencia operativa municipal como factor de gobernabilidad democrática"*, la cual se llevará a cabo el primer día de la CONFEDELCA posterior a la conferencia magistral el día 25 de octubre de 2004, correspondiendo la responsabilidad de desarrollo de este evento a la municipalidad de la Ciudad de Tegucigalpa, Capital de la República de Honduras.

Problemática y solución

En el marco de la necesidad de contar con una propuesta técnica que permita y posibilite, mediante la implantación del modelo propuesto, lograr la ampliación de la Capacidad Administrativa y Eficiencia Operativa Municipal, como mejoramiento funcional y como factor de gobernabilidad democrática, en el marco de la Municumbre de los Alcaldes Municipales de las Ciudades Capitales de Centroamérica y Panamá.

En tal sentido y conociendo que los Municipios de las Ciudades Capitales de Centroamérica y Panamá (de aquí en adelante, MCCCCP), establecidos como gobiernos locales, cuenta con áreas perimetrales previamente definida como urbana y rural, atienden mediante la prestación de servicios las diferentes necesidades de la población en aspectos específicos tales como, desechos sólidos, medio ambiente, salud, educación, seguridad ciudadana, urbanismo, vivienda, deportes, participación ciudadana, comercio, industria, turismo y otros aspectos contemplados dentro del marco de cobertura global.

Para ello se requiere de la planes de acción, organización, dirección y control de los mismos, así como el establecimiento de la infraestructura necesaria para obtener un potencial que permita otorgar todos los servicios en una forma eficaz, contemplando todos aquellos aspectos o secuencias que deban considerarse como "procesos" identificando los valores económicos y costes complementarios involucrados en estos procesos, como la optimización de los mismos mediante procedimientos y mecanismos innovadores de gestión que permitan lograr los objetivos buscados.

Toda institución pública o privada antes de prestar un servicio debe profundizar en un análisis económico específico de los recursos a utilizar, así como las actividades a desarrollar, a fin de obtener un conocimiento previo o proyectado de la inversión institucional, instalación y mantenimiento de la infraestructura y el personal necesario para brindar el servicio en forma constante y sostenible, procurándose de esta manera la obtención de informes que permitan detectar errores y la rectificación o mejoramiento mediante la toma de decisiones más acertadas, así como el análisis de la recuperación de la inversión.

Basado en lo anterior, los MCCCCP deberían procurar la obtención e implementación de procesos y sistemas de todo tipo en el marco administrativo, tributario, contable, presupuestario, financiero e informático, cuya aplicación automática les permitiría el control de los datos y la obtención de la información mediante opciones de accesibilidad en forma oportuna, clara y completa.

Asimismo, se trata de establecer mecanismos innovadores de gestión, ya sea mediante recursos propios o bien brindados por terceros, con el fin de aumentar la capacidad de gestión administrativa y tributaria de los MCCCCP. Ello generará, mediante la optimización de procedimientos y con la adopción de nuevas técnicas de gestión, un aumento importante en las distintas fuentes de recursos municipales y de esta forma ampliar la capacidad administrativa y mejorar la eficiencia operativa municipal.

Objetivos

Objetivos generales: el objetivo final consiste en realizar una propuesta que permita en el futuro dotar a los MCCCCP de las herramientas de gestión necesarias, para una mejora ostensible en la capacidad en las tareas de administración, recaudación, control y seguimiento como en optimizar y mejorar la eficiencia operativa municipal, a través de implantación de soluciones innovadoras y que logren mejoras en la eficacia y la eficiencia en los procesos de gestión involucrados.

Adicionalmente se busca contribuir con procesos permanentes a las actividades administrativas y financieras que realiza los MCCCCP, incorporando para las mismas herramientas informáticas y equipo

computarizado adecuado que mejore la comunicación en términos de oportunidad, calidad, cobertura, y eficiencia de los sistemas de información existentes, los que son necesarios rediseñar y los que sean necesarios incorporar.

Objetivos específicos: el presente informe tiene como objetivo realizar una propuesta sobre nuevas e innovadoras metodologías y soluciones que permitan un cambio en la gestión de tal forma de aumentar la capacidad administrativa y eficiencia operativa municipal de los MCCCCP.

Para cumplir con el presente objetivo, el mismo se ha desagregado en los siguientes objetivos intermedios:

- Evaluar las tecnologías de gestión y administración actualmente vigentes en cada uno de los MCCCCP.
- Realizar una cuidadosa planificación previa de actividades y de recursos con el objeto de lograr no solamente el producto definido, sino también las condiciones cualitativas y cuantitativas requeridas.
- Evaluar y establecer unidades municipales con necesidades potenciales de mejoramiento de la eficiencia operativa y aumento de la capacidad administrativa.
- Evaluar y proponer soluciones de alto impacto en la gestión municipal mediante el aumento de la capacidad administrativa y de la eficiencia operativa.
- Propuesta de adopción de herramientas con la mejor relación beneficio/costo para cumplir los fines buscados.
- Propuesta de implementación e implantación de tales soluciones y herramientas, ya sea mediante recursos propios o por terceros hacia el municipio.

Pasos metodológicos usados en la propuesta

En este apartado se presentan los pasos metodológicos de forma general para que pueda ser entendida la propuesta desde el punto de vista de la misma.

Análisis de requisitos

El análisis se compone de las siguientes 5 subactividades:

1. Reconocimiento del problema.
2. Evaluación y síntesis.

3. Modelización.
4. Especificación.
5. Revisión.

A continuación se explican cada una de estas subactividades.

1. Reconocimiento del problema. Inicialmente será estudiado el repositorio de sistemas y metodologías existentes.

Será establecida una comunicación adecuada para el análisis, de forma que facilite el reconocimiento del problema. Además, será establecido un contacto con el equipo técnico de gestión del usuario-cliente.

El coordinador del grupo de trabajo será el que facilitará el establecimiento de los caminos de comunicación y en principio se tomarán las siguientes directrices básicas para ello:

- Se llevarán a cabo reuniones a la que asistan tanto técnicos como personal de cada organismo.
- Se establecerán las reglas para la preparación y participación.
- Se preparará una agenda que sea lo suficientemente formal para que cubra todos los puntos importantes, pero lo suficientemente informal para estimular el flujo libre de ideas.
- Se propondrán elementos de una solución, se evaluarán distintos enfoques y se especificarán un conjunto preliminar de requisitos.

2. Evaluación y síntesis. La evaluación del problema y la síntesis de la solución es la siguiente área principal del esfuerzo. Será evaluado el flujo y la estructura de la información, definida y elaborada todas las funciones de los sistemas y metodologías utilizadas, comprendido el comportamiento del programa en el contexto de los sucesos que afectan al sistema, establecido las características de cada interfaz de los sistemas y descubierto las limitaciones del mismo.

El ámbito de la información contiene tres planteamientos distintos y muy importantes de definir: El flujo de

información, el contenido de información y la estructura de información.

3. Modelización. Durante la Evaluación y Síntesis serán creados los modelos en un esfuerzo por entender mejor el flujo de datos y de control, el procesamiento funcional, el comportamiento en operación y el contenido de la información. El modelo se utilizará de pilar para el diseño de los procesos y soluciones a proponer.

Los modelos creados durante el análisis de requisitos desempeñan varios papeles importantes:

- El modelo ayuda al análisis a entender la información, la función y el comportamiento de cada proceso.
- El modelo se convierte en el punto focal para la revisión y clave para la determinación de la integridad, la consistencia y la eficacia de la especificación.
- El modelo se convierte en la base del diseño.

4. Especificación. Una vez descrita la información básica, las funciones, el rendimiento, el compartimiento y la interfaz, se especifican los criterios de adopción y de administración que han de servir para demostrar que se ha llegado a un acuerdo entre las partes.

La especificación es un proceso de representación. Los requisitos se representarán de forma que conduzcan finalmente a una correcta implementación de las nuevas mecánicas y soluciones propuestas. Es con este fin que se utilizarán los siguientes principios:

- Se separará la funcionalidad de la implementación. Una especificación es una descripción de lo que se desea realizar, no de cómo se va a realizar.
- Se utilizará un lenguaje orientado al proceso. Se describirá formalmente el proceso a optimizar y el entorno en el que existe, o sea, una especificación de los procesos completos con la partes interactuando y no sólo un componente.
- Se realizará con el objetivo de describir al proceso tal como es percibido por los usuarios que lo utilizarán. Además se incorporarán en la especificación las reglas o leyes que gobiernan los objetos del ámbito.

5. Revisión. Los documentos de especificación sirven como base para una revisión por parte del municipio y el equipo de trabajo encargado del análisis.

En primera instancia se llevará a cabo una revisión a nivel microscópico. Tanto nuestro equipo de desarrollo como los de cada municipio intentarán asegurarse que la especificación es completa, consistente y precisa.

Posteriormente se realizará una revisión detallada. Aquí se chequean los términos de la especificación. Se buscará la detección de inconvenientes en el contenido de la especificación.

Estructura organizativa

Para comprender mejor la posterior implementación de las soluciones propuestas y todas sus áreas de incumbencia se analizará en cada caso el organigrama de los MCCC.

Dentro de este esquema se podrá comprender las asignaciones de funcionalidades designadas en cada caso dentro de cada municipio.

Para clasificar los tipos de Divisiones organizacionales típicas en las organizaciones municipales por disciplina o comportamiento funcional, se ha propuesto, para el análisis posterior, una clasificación basada en las características siguientes:

1. Divisiones Ejecutoras de Proyectos y/o Servicios Municipales (DEPM).
2. Divisiones Generadoras de Ingresos Municipales (DGIM).
3. Divisiones de Apoyo Administrativo Municipal (DAAM).
4. Divisiones Apoyo Municipal (DAM).

A continuación se realiza una descripción de cada una de este tipo de divisiones internas de los MCCC.

1. Divisiones ejecutoras de proyectos y/o servicios municipales (DEPM). Este tipo de divisiones tienden a proporcionar los servicios o proyectos en las comunidades ya sea vía subcontratación o por ejecución



De izquierda a derecha: Adriana Oviedo, Secretaria de Hacienda de la Alcaldía de Pasto, Colombia; Ricardo Osvaldo Alvarado del Programa de Revitalización de la Ciudad de Estocolmo, Alberto Enríquez de la Secretaría Técnica de CONFEDELCA y Manel Martínez Díaz de la diputación de Barcelona, durante el panel "El papel del Municipio en el Desarrollo Local y Nacional", Panamá, octubre de 2005.

Directa, poseen cuadrillas de trabajo y/o cuadros de supervisores especializados, formulan perfiles de Proyectos y se encargan de su materialización para provecho del municipio.

Adicionalmente se puede aclarar que es posible establecer dos categorías internas de este tipo de divisiones:

- Sin mecanismos propios de cobranza.
- Con mecanismos propios de cobranza.

2. Divisiones generadoras de ingresos municipales (DGIM). Su función principal es generar a través de impuestos y/o tasas, los ingresos necesarios para el funcionamiento de los MCCCCP, por medio de la realización de operativos de cobranza a los contribuyentes de la comuna capitalina.

3. Divisiones de apoyo administrativo municipal (DAAM). Son divisiones que velan porque los recursos requeridos (gestión, información, suministros, etc.) para el funcionamiento de los MCCCCP fluyan con la agilidad, calidad y tiempo necesario hacia su destino inmediato, además planifican, controlan y a su vez son propulsores de la visión global de los MCCCCP, toman decisiones que determinan el rumbo de la administración, procedimientos y normativas para mantener la coordinación y coherencia que la institucionalidad requiere.

4. Divisiones apoyo municipal (DAM). Son divisiones responsables de proporcionar el apoyo en aspectos muy importante para la corporación como ser:

- Aspectos legales.
- Aspectos protocolarios.
- Aspectos intermunicipales.
- Aspectos de legislativos municipales.

Y a su vez mantienen vínculos con los medios de comunicación y la sociedad capitalina.

Diagnóstico institucional. En esta parte, se tendrá como objetivo de facilitar una apreciación o diagnóstico de las condiciones pertinentes de cada alcaldía. Para ello se establecerá en primera instancia el FODA (**F**: Fortalezas, **O**: Oportunidades, **D**: Debilidades y **A**: Amenazas) que giran alrededor de las áreas principales de la institución, lo cual, permitirá tener un conocimiento acerca de sus alcances y limitaciones.

Esta información, pretenderá dejar plasmado cuales son las condiciones relevantes que deberán ser consideradas o ajustadas, tal que, en aras de lograr una propuesta de ejecución de un modelo de gestión de una manera adecuada y eficiente, el mismo pueda ser implementado bajo las condiciones mínimas de riesgo.

A continuación se incluye una breve descripción de los aspectos más importantes de las principales áreas que se contempla.

1. Área contable: Las variables que se pretenden diagnosticar dentro de este contexto involucran aspectos de registro como el número de partidas que se generan por mes, el número de cuentas corrientes, etc. Asimismo medir

el grado de actualización de la información identificando posibles atrasos y cuello de botella.

Por otro lado, también se contemplan variables relativas al personal y a la administración general en temas específicos. Sobre estas dos últimas materias, las consideraciones pertinentes son tomadas en cuenta en todos las área y son muy similares, realizando como es lógico, los ajustes o ampliaciones que cada caso justifique.

2. Área presupuestaria: las variables que se pretenden diagnosticar dentro de este contexto involucran aspectos de registro como el número de transferencias que se generan por año, el número de plazas, el monto global de los ingresos, etc. Asimismo, medir el grado de actualización de la información identificando posibles atrasos y cuello de botella.

3. Área de tesorería: en términos generales toda unidad administrativa dentro de este ámbito contempla dos grandes líneas de acción, por un lado, los egresos y por el otro, los ingresos. En este último caso y dentro del contexto que nos ocupa, el aspecto fundamental concierne al cobro de tasas por servicios e impuestos. Dada la magnitud de las consideraciones pertinentes, se ha creído conveniente manejar las mismas en otra área que se ha denominado Recaudación, por lo cual, dentro de este espacio las acciones se circunscriben solamente en lo relativo a los egresos. Las variables que se pretenden diagnosticar involucran temas de registro como el número de cheques que se generan por mes, el número de ordenes de compra con saldo, etc.

4. Área de registro de contribuyentes: las variables que se pretenden diagnosticar dentro de este contexto involucran aspectos de registro como el número de inmuebles, el número de contribuyentes, el número de empresas, etc.

5. Área de recaudación: tal y como se indicó en el tema relativo a tesorería, las consideraciones dentro de este ámbito involucran todo lo relativo al manejo de los ingresos que percibe la alcaldía. Las variables que se pretenden diagnosticar dentro de este contexto involucran aspectos de registro como el número de avisos de cobro que se generan, el número recibos, la cantidad de solvencias tributarias, etc.

Reingeniería de procesos y análisis funcional

Introducción

En base al diagnóstico, y conociendo la necesidad de incorporar mejoras a las bases conceptuales de los procesos funcionando para que se encaminen a aumentar la eficiencia y la integración sistémica deberán quedar plasmadas en los respectivos futuros manuales administrativos de los subsistemas que así lo ameriten a tales propósitos.

Metodología utilizada

A partir del diagnóstico se analiza su situación actual bajo un ambiente de optimización y eficiencia.

En esta etapa de reingeniería se trata de comprender que las condiciones sobre las cuales se han diseñado las estructuras funcionales de los municipios hasta el presente han cambiado y obligan a un replanteo de su estructura actual.

Se trata de rediseñar parte de la organización focalizándose en sus objetivos. En este camino los posibilitadores principales son terciarización de servicios y soluciones, participación privada en el mejoramiento de la gestión municipal mediante un trabajo conjunto, la introducción de la tecnología informática y el fortalecimiento de los recursos humanos, en un nuevo enfoque conjunto que posibilita cambios radicales.

Ya no se trata de implementar soluciones tipificadas en un ámbito con poca imaginación, o en responder a las expectativas de usuarios con visiones parciales.

Se trata de ver la organización como un todo, analizar sus procesos de trabajo y brindar una solución que permita una mejora radical en su actual.

En este camino, no se debe minimizar todo lo relativo a la gestión del cambio, valorando la cultura de la organización y reconociendo en la misma un importante componente a tener en cuenta en la implementación de cualquier solución.

El objetivo actualmente pasa por tomar parte en la definición de la estrategia de los municipio, y aportar los caminos por los cuales la tecnología puede hacer

posible cumplir con la misión del mismo y generar soluciones a partir de la misma.

Se trata de presentar un enfoque que se aleja de lo estrictamente técnico para acercarse a los municipios en sí mismo, comprendiendo sus necesidades y generando soluciones a partir de la tecnología. Es central dar el soporte necesario a la estrategia de cada organismo y buscar nuevas oportunidades estratégicas desde el punto de vista tecnológico.

Debe servir como punto de articulación entre las funciones de la organización y las tecnologías disponibles.

Esto implica un cambio de filosofía. Se trata de ver a las tecnologías desde otro punto de vista, que requiere mayor imaginación para poder ponerlas al servicio del organismo.

Descripción

¿Qué se necesita? Para responder a las amenazas que se presentan en el actual entorno es necesario poseer municipios eficientes y modernos, dispuestos a comprometerse con su desarrollo y participar decididamente en su planeamiento y mejora continua.

Claramente una de las características diferenciales de una institución es la importancia que la misma le asigna al tiempo como insumo de todos los procesos que le son típicos.

Desde ese enfoque, hay que gestionar las actividades propias tomando muy en cuenta los objetivos fundamentales que rigen su existencia.

Se debe conocer, desde otra perspectiva que la tradicional funcional, cuáles son sus procesos típicos, quién es el destinatario de los mismos y qué y cómo se va a procesar.

Esta forma de conocimiento debe ser considerada muy crítica y por lo tanto debe ser realizado muy cuidadosamente, porque un municipio lo que en realidad procesa son personas: ingresa al proceso una persona y sale del mismo una persona a la que se le ha brindado un servicio que le debería satisfacer.

Por lo tanto, es absolutamente necesario:

- Incluir como objetivos prioritarios del municipio aquellos que apunten a conseguir la satisfacción de los beneficiarios o destinatarios del servicio.
- Si se desean cumplir los objetivos fijados, se deben evaluar y seleccionar las herramientas que permitan aplicar a la Institución un cambio.

¿Cómo puede aplicarse un cambio? Debe elegirse una herramienta para lograr rápidamente los efectos deseados.

Una buena herramienta para gestionar los cambios es la reingeniería de procesos porque está basada en la consideración del tiempo como ítem distintivo y fundamental.

Siendo una parte de la disciplina de la calidad total, la misma apunta a mejorar ostensiblemente la productividad y la calidad.

Su aplicación considera la definición de un escenario de aplicación y luego estudiar globalmente la gestión desde el punto de vista de los procesos típicos (no desde las funciones, que es lo común), alineando los objetivos de los mismos con los de cada municipio, considerando los flujos (carga en de información), reorienta los recursos disponibles, identificando perfectamente a sus destinatarios y estableciendo estándares de calidad que los satisfagan, siempre pensando en generar valor agregado para el mismo.

Para lograr esto es necesario modelizar dichos procesos, sus escenarios y determinar cuellos de botella, sus actuales costos, el tiempo de ciclo, y otros datos que hacen al flujo de información y la carga de trabajo en los recursos. Con el modelo concebido, se varían los condicionantes de recursos, flujos o entorno, en el sentido de la probabilidad de ocurrencia en la realidad, y se vuelven a obtener los resultados, realizando luego el análisis correspondiente.

De éste análisis surgen las modificaciones a realizar a los procesos para que respondan a los supuestos introducidos, obteniendo nuevos valores de actuación y conclusiones y con ellas permitir a las personas aprender con cada cambio implantado.

¿Cuáles serían las ventajas?

- Antes de implementar las modificaciones a los procesos, se puede ahorrar tiempo y dinero simulando con el modelo obtenido y poder percibir de antemano los posibles impactos de su implantación y determinar también las consecuencias (no debemos olvidarnos que lo importante del estudio de procesos es que considera primordialmente los recursos en ellos aplicados, en especial a los recursos humanos).
- Revaloriza y mejora el conocimiento de cada municipio, a todo nivel.
- El servicio a los ciudadanos se incrementa en calidad y eficiencia.

Factores claves de éxito de la implementación

- Como herramienta de la calidad total, su aplicación exitosa requiere la primordial participación de los recursos humanos, generando su involucración por medio de la motivación.
- Tener un canal abierto con el ciudadano, a través de un estudio continuo que oriente la importancia y la prioridad de los planes de acción hacia él. En muchísimas instituciones, la voz del ciudadano no es habitual ni sistemáticamente tomada en cuenta.
- Lograr la activa involucración y participación de los principales responsables de cada municipio.

Criterio aplicado para la reingeniería de procesos y el diseño del modelo de procesos

Objetivos intermedios:

- Reorganizar y mejorar los procesos administrativos de atención y control de contribuyentes directos en las distintas contribuciones municipales.
- Proponer la incorporación de tecnologías de última generación ya sea tanto en la emisión de formularios, chequeras, boletas y comprobantes de pago con códigos de barra incorporados en los mismos mediante la utilización de impresoras láser; como también lectores ópticos de códigos de barra que permitan la rápida lectura de los mismos brindando con estos dispositivos seguridad, rapidez y baja probabilidad de error en la carga masiva de comprobantes.

- Disponer de herramientas de autogestión por parte de los contribuyentes frente al municipio, con el fin de agilizar la prestación y el cobro de servicios municipales.
- Posibilitar la obtención de informes diarios de evolución de la recaudación, como así también la inmediata conciliación de los mismos con lo depositado por el o los bancos recaudadores en concepto de recaudación por estos sistemas; tratando siempre que en los mismos se pueda llegar a la imputación de los pagos efectuados por los contribuyentes.
- Establecer mecanismos y herramientas que mejoren la recaudación y por ende que aumenten la capacidad administrativa de la municipalidad.
- Establecer mecanismos que fortalezcan la gestión catastral del municipio.
- Determinar soluciones de administración de la deuda vencida de los contribuyentes, como un mejoramiento de la recaudación municipal. Disminución de la morosidad recurrente.
- Diseñar nuevos mecanismos de cobro mediante la descentralización en prestadores privados de cobro no bancarios.
- Diseño de nuevas herramientas de pago y que conjuntamente aumenten el nivel de servicios municipales prestados.
- Promover la generalización de este tipo de herramientas con el fin aumentar la capacidad de acceso crediticia y financiera municipal.
- Establecimiento de nuevas formas de financiamiento de proyectos municipales.
- Establecer mecanismos de cuantificación de costos de los proyectos municipales, por teoría de centros de costos, con el fin de un adecuado recupero de la inversión y su posterior evaluación.
- Promover la capacitación y reasignación del personal del municipio afectado a las tareas de atención y control.

Características generales del modelo planteado: a los fines de lograr la integración de los procesos administrativos en un único modelo de gestión, que satisfaga los requerimientos básicos de información en cada MCCC, P,

que permita la administración y el mejoramiento de la capacidad financiera en una única herramienta, el presente tiene como objetivo analizar la relación que existe entre las distintas herramientas que conformarán la estructura administrativa municipal.

Se supone la posibilidad de reformular, a través de la reingeniería, completamente los sistemas administrativos financieros actualmente vigente en cada municipio, a los fines de consensuar el modelo conceptual propuesto con las autoridades municipales.

En el marco de la reforma administrativa y financiera propuesta, se considera a la administración financiera y tributaria pública municipal como un microsistema integrado por cinco sistemas básicos:

- Presupuesto.
- Tesorería.
- Compras, contrataciones y adquisiciones.
- Contabilidad.
- Administración de ingresos públicos o
- Administración de rentas.

Por la complejidad de los procesos administrativos que imperan en el ámbito del sector público municipal, estos cinco sistemas necesariamente deben integrarse con otros, que a los efectos del estudio del macrosistema de administración financiera y tributaria, revisten el carácter de sistemas conexos y que al igual que ellos integran el conjunto de la administración municipal:

- Administración de recursos humanos.
- Costos.
- Administración y seguimiento de proyectos.
- Administración y control de bienes físicos.

Si bien se diferencia la naturaleza de las transacciones económico-financieras que se realizan en cada uno de estos sistemas, el funcionamiento racional de la administración municipal se logrará en la medida en que tanto los cinco sistemas básicos que integran tal administración, como los que son conexos a estos,

funcionen en forma integrada y compartan la misma fuente de información.

El objetivo es lograr el funcionamiento de un modelo de gestión dinámico, que procese en forma integrada la totalidad de transacciones económico-financieras que se realizan en el ámbito de cada municipio, a fin de obtener información oportuna y confiable para la toma de decisiones. Para ello, es necesario, además, que el marco conceptual, normativo y metodológico sea compatible para el universo de la administración municipal.

El modelo de gestión planteado a partir de la propuesta desarrollada, debe contener las siguientes características generales de cumplimiento estricto:

- Integración total del sistema a nivel de base de datos como de diseño global de procesos de todos los módulos de gestión contemplados, a través dos herramientas: Padrón Único de Personas Naturales o Físicas y Personas Jurídicas, que tengan algún tipo de vinculación con cada MCCCCP; y Presupuesto y Contabilidad Municipal Integrada con registro automática de transacciones presupuestarias (ex-ante) y contables (ex post).
- Vincular la programación física del presupuesto (plan de actividades municipales), con la ejecución de los distintos tipos de recursos y las cuotas del crédito (plan financiero), para ejecutar eficientemente el presupuesto.
- Capacidad de brindar información analítica y consolidada en forma ágil y consistente, así como disponer de herramientas administrativas y de control ampliatorias para agregar eficiencia y eficacia en la información que se aporta a los niveles de conducción para sus criterios de decisión.
- Instrumentación de funciones para obtener indicadores de gestión, estructura del tablero de comando.
- Instrumentación de mecanismos que permitan establecer claramente el costo de los servicios municipales brindados como de los proyectos ejecutados, con el fin de obtener parámetros ciertos sobre los niveles aplicados a las tasas de servicios municipales.

Ingresos públicos y administración de rentas

Los recursos municipales constituyen el medio a través del cual la administración municipal podrá concretar sus gastos y, consecuentemente, cumplir con las responsabilidades de la prestación de los servicios que la comunidad espera recibir.

Por ello, resulta vital implementar un adecuado sistema de administración que permita la maximización de la percepción de la renta municipal y el cumplimiento de los objetivos de política en la materia.

La propuesta de administración que aquí se presenta debería en cuenta la política implementada actualmente. Ella debería considerar únicamente las obligaciones de carácter fiscal, vale decir: los impuestos, las tasas, los derechos, los permisos, las contribuciones, las patentes y demás obligaciones que impongan las municipalidades a partir de las disposiciones propias, así como todos los conceptos que se originen en el incumplimiento del pago en término de dichas obligaciones fiscales.

El diseño a ser presentado debe establecer claros procedimientos administrativos para ser aplicados a un adecuado sistema informático, que permita los objetivos de aumento en la eficacia y eficiencia de la gestión, así como también la implementación de la evaluación de sus resultados.

La propuesta tiene implícita una etapa posterior, cuyo objetivo es la definición de un sistema que le dará el soporte técnico necesario para su implementación. Por ello, el diseño a ser presentado debe profundizar y detallar las distintas temáticas resaltando expresamente los aspectos técnicos requeridos para el proceso informático.

Asimismo, la propuesta brinda herramientas de gestión en el marco del sistema propuesto, característica que le confiere propiedades de integración con las restantes áreas administrativas de municipio, por lo cual se identifican los principales nexos de comunicación y la modalidad de interacción de los distintos sistemas.

Puede decirse que la propuesta de los mecanismos y herramientas para la administración de ingresos públicos y recaudaciones ha sido elaborada con miras a la obtención de los siguientes objetivos genéricos:

- Simplificación en los procedimientos administrativos necesarios para que los contribuyentes reciban en tiempo y forma los comprobantes para el pago de sus obligaciones fiscales.
- Minimización de los procedimientos necesarios para la verificación y el registro de los pagos de los contribuyentes.
- Confiabilidad en la información administrada, permitiendo una mejor comunicación con el contribuyente.
- Creación de condiciones para garantizar mayor efectividad en la gestión de cobro.
- Disminución de los costos del sistema de administración, que alcanzan tanto al sector municipal como a los contribuyentes.
- Definición de los procedimientos de fiscalización.
- Obtención de un mayor porcentaje de cumplimiento de las obligaciones.
- Recupero de la deuda que mantienen los contribuyentes con el fisco municipal.
- Obtención de los elementos necesarios para la evaluación de la conveniencia de la modificación de la política y administración de los ingresos públicos del municipio.

Registro del contribuyente, cálculo de tasas y tributos y declaraciones juradas: este punto contempla las condiciones generales que deberán ser consideradas por cada uno de los procesos que posibilitarán los cálculos de tributos y la correspondiente emisión de los comprobantes de pago procesados dentro de la Dirección de Recaudaciones de cada municipio, siempre a partir de las condiciones pautadas por el plan de arbitrio vigente en cada municipio.

El municipio básicamente contempla dentro de sus ingresos los conceptos por recaudación de tasas y tributos municipales. Dentro de ellas se puede realizar la siguiente categorización: tributos predeterminados (TPD) y tributos autodeterminados (TAD) por los contribuyentes.

Los primeros son aquellos en los cuales su base imponible se encuentra preestablecida por un tipo de

valuación y es fija en un período de tiempo dado, como ser: valor de la propiedad inmueble, valor del tipo de negocio o licencia comercial, etc., sobre los cuales se tributa. Entonces al tener establecida la alícuota en porcentaje sobre la base imponible fija o un monto fijo de tributación, el impuesto o la tasa se pagan como un valor fijo que se conoce previamente a ser calculado. Por este motivo se los denomina predeterminados.

Los segundos son aquellos que la alícuota fija (en porcentaje) se aplica sobre una base imponible variable, que el contribuyente declara, como ser el volumen de venta comercial de una empresa y la tributación en el de Impuesto sobre industria, comercio y servicio (tributos sobre las ventas comerciales). El contribuyente declara lo que vendió y a partir de eso, se calcula el importe impositivo a pagar por el mismo. Debido a la modalidad del tributo, este nunca puede ser preestablecido por el municipio sino que depende de la declaración del contribuyente por eso se lo denomina autodeterminado, ya que el contribuyente de manera indirecta determina cuánto es su deuda y no puede ser determinada previamente.

Por los motivos explicados precedentemente, los TPD trabajan sobre la base de cálculos previos (boletas) mientras que los TAD trabajan sobre la base de Declaraciones Juradas (DDJJ) de Contribuyentes.

Adicionalmente estos conceptos, hace que los mecanismos de fiscalización sean totalmente distintos como los de registro de deuda del contribuyente con el municipio. En este último caso para los TPD, la deuda del contribuyente se registra con el cálculo de los tributos mientras que la de los TAD con la presentación de la DDJJ, por tal motivo en este caso normalmente se penaliza la no presentación de la DDJJ en tiempo y forma con el fin de registrar la deuda del contribuyente.

A continuación se realiza un análisis en el cual se consideran solamente las principales tasas municipales.

Tributos con Bases en Bienes Inmobiliarios o Patrimoniales. Este tipo de tasas tiene determinada su base imponible a partir de parámetros del bien inmueble por ser una TPD.

Si bien estos datos podrán considerarse fijos, será fundamental tener actualizados en forma permanente los

informes catastrales necesarios, para que, por medio del procedimiento fijado, se puedan llevar a cabo las actualizaciones en forma previa a los cálculos de tributos y emisiones según los períodos del ejercicio fiscal estipulado por el plan de arbitrio vigente.

El responsable principal de suministrar estos datos es el departamento de *Catastro Municipal* (CM). Para el Sistema de Administración de Ingresos Públicos y Recaudaciones es el CM quien tendrá la obligación de suministrar todo tipo de datos catastrales que fuesen necesarios a los fines de permitir la emisión de los períodos adeudados.

Un tema especial es el que representa la administración de los datos catastrales del cementerio municipal. Por lo tanto, CM deberá generar la información catastral requerida por el proceso de cálculo de tributos a los efectos de posibilitar que las tasas correspondientes tengan un proceso normal dentro del sistema.

La información catastral deberá contener todos los detalles sobre medidas de superficie, longitud, etc., así como también las "características" del inmueble como podría ser unidad edilicia, ubicación y demás datos de individualización física.

Cuando la Dirección de Recaudación reciba "en línea" la información, realizará el control de la misma en función de las condiciones demandadas por el sistema de cálculo de tasas.

A estos datos se les adicionarán los elementos de identificación de las condiciones propias del sistema de administración de ingresos públicos y recaudaciones (tales como códigos de distribución, etc.), los cuales componen los registros de la base de recursos municipales, y deberá ser unificadora de los datos de cada bien imponible con cargas fiscales municipales.

Dicha base de datos catastral, cumplidos estos procedimientos y su correspondiente control, debería contener todos los datos de identificación necesarios para la determinación de la base imponible estipulada por el plan de arbitrio vigente, como ser: valuación fiscal o municipal; categoría discriminada por tipo de inmueble (familia, oficina, industria, comercio, baldío);

ramo comercial operativo; dirección (calle, piso, departamento, teléfono, código postal); zona por barrio, villa, calles aledañas; luminarias, discriminadas en categorías según potencia, cantidad; tipo de propiedad (suntuosa, económica, precaria, comercial, deshabitada); tipo de calle (asfalto, tierra, empedrado, mejorado); y toda otra información necesaria para los cálculos de las diferentes tasas.

De forma tal que la base contendrá, en forma detallada, las características del bien inmobiliario vinculándolo con los datos identificatorios del contribuyente del padrón de entidades y, si estuviese determinado, el responsable de pago.

Tributos con base en actividades comerciales o industriales. Este tipo de actividad tiene una carga fiscal donde la base imponible de la tasa está indicada por variables de la propia actividad, como por ejemplo los ingresos comerciales o las ventas (TAD) o bien de carácter fijo (TPD). En el primer caso, como ya se explicó, impide la emisión de un comprobante con cargo estipulado en forma previa, salvo en los casos que se realizan emisiones con montos mínimos preestablecidos.

Por dicha razón, estas variables deben poder ser actualizadas con las novedades producidas durante el ejercicio fiscal, tomándose como base inicial los datos indicados originalmente en las presentaciones realizadas en el inicio de actividades, como ser la de matrícula, más las novedades notificadas mediante declaraciones juradas del contribuyente, o las que surjan del resultado del procedimiento de fiscalización.

Los datos específicos requeridos son aquellos que se establezcan como forma de cálculo para fijar las bases imponibles correspondientes, como ser: cantidad de personal operativo, potencia de energía, monto de ingresos por ventas, etc.

El sector de inspección o fiscalización deberá verificar la veracidad de los datos teniendo como antecedente los datos de las bases del sistema de administración de ingresos públicos y recaudaciones, cuyo sector solicitará la información histórica correspondiente. Una vez aprobados los mismos, generará el legajo con toda la información necesaria, tanto filiatoria y personal, como la referente a la actividad a desarrollar, como ser:

especificaciones técnicas, territoriales, edilicias, ambientales, personal ocupado, etc.

Queda entendido que se debe realizar el control sobre los datos recibidos con respecto a la información existente del contribuyente identificado y/o del comercio o industria de referencia.

Registro de contribuyentes: El padrón único de entidades deberá centralizar la información a nivel de personas naturales y jurídicas que tienen relación algún tipo de relación con el municipio. Es por ello que el mismo se vincula, en función de la propiedad y el dominio, con los siguientes padrones afectados con el Área de Recaudaciones e Ingresos Públicos:

- Padrón de catastro y propiedades inmuebles.
- Padrón de licencias comerciales o negocios.
- Padrón de automotores.
- Padrón de cementerios.

A través de estas vinculaciones, se establecen las propiedades y dominios respectivos que se encuentran gravadas. A partir de allí es por ello que a las entidades con la existencia de algún tipo de estas relaciones se las denomina contribuyentes.

El sector de registro de contribuyente, es el encargado de mantener actualizados los datos de las vinculaciones respectivas de tal forma que el cálculo de TPD o los datos de verificación de TAD para los contribuyentes sea el adecuado y se generen de manera adecuada los correspondientes estados de deuda y en consecuencia la cuenta corriente única del contribuyente sea fidedigna.

Cuenta corriente única de contribuyentes. Se debe normalmente contemplar un sistema de cuyo procesamiento se obtendrán las diferentes salidas que posibilitarán el tratamiento administrativo para la regularización de los saldos de deuda vencida y no vencida de cada contribuyente.

Por otra parte, brindará toda la información necesaria para la atención al público en todos los temas relacionados con la deuda, y de todas las tareas de incumbencia de la dirección de recaudación.

El sistema deberá incorporar los débitos y saldos a favor producidos. También actualizará la cuenta corriente, los pagos bancarios y el ingreso de los cheques rechazados por el tesorero del banco o del municipio. El sistema emitirá, a pedido, el resumen de cuenta corriente por contribuyente y consultas sobre el estado de la misma.

Se podrá actualizar la deuda de los contribuyentes respecto de cualquier imponible (siempre tomando uno por vez) y recurso e informarlo de las siguientes formas:

Informe de deuda: es una consulta que posee sólo carácter informativo.

Comprobante para cancelar deudas: se emitirán comprobantes que permitan su pago en bancos o cajas propias, e incluirá la integración con tesorería mediante el uso de código de barras en los mismos.

Certificado de deuda: denominado "Certificado de Solvencia Fiscal Municipal".

Ingresos y recaudación bancaria y no bancaria. Las siguientes consideraciones fueron elaboradas a fin de que respondan a un esquema que contemple la situación actual del municipio, es decir, que permita el mantenimiento de los procedimientos que en la actualidad se están desarrollando, pero que al mismo tiempo posibilite el mejoramiento de esas condiciones administrativas vigentes.

El sistema de cobranza debe dar cumplimiento a premisas fundamentales, como las de permitir un claro entendimiento de su información al contribuyente, facilitar la operación en los pagos, brindar las máximas posibilidades para el cumplimiento de las obligaciones fiscales; todo ello teniendo especial cuidado en mantener perfectamente identificados tanto los cargos como las imputaciones correspondientes a las cancelaciones realizadas por los contribuyentes y la mayor velocidad en las notificaciones respectivas.

El municipio realizará la cobranza mediante las siguientes formas, que las denominaremos bocas recaudadoras:

- Cajas en el edificio "Ejecutivo" del municipio.
- Delegaciones municipales habilitadas.

- Bancos habilitados.
- Entidades habilitadas privadas.

Con este método, los valores ingresados por el cobro de las obligaciones fiscales permanecerían en las cajas del municipio que serán rendidas a tesorería, la que, luego de los correspondientes controles, depositará los valores en la Cuenta Corriente Municipal dando cumplimiento con las formas y tiempos.

También existe otra forma de cobranza, que es la que se efectúa a través de bancos, ya sea por cajas o por débito automático, y otras entidades habilitadas por el municipio.

Sistema de costos

El objetivo principal, con este nuevo sistema y con los mecanismos innovadores a proponer, es el de proveer al municipio de una herramienta que permita la realización del análisis y evaluación de costos por centro de costo (costos por programa, proyecto, unidad administrativa deseada, etc.) a nivel detallado como a nivel consolidado para toda la alcaldía, de acuerdo con el nivel de desagregación deseado.

Ello permitirá tener una mejor evaluación de los servicios brindados ya sean por su objetivo específico o bien por los proyectos municipales administrados.

Control de proyectos de inversión municipales

En todos los casos analizados, las oficinas municipales con responsabilidad en el proceso de inversión son la Dirección General de Infraestructura y Desarrollo Urbano (DGIDU) y la Dirección General Administrativa Financiera (DGAF), o el nombre que adopte sus equivalentes dentro de cada municipio. El resto de las reparticiones en general se limitan a proponer, en forma inorgánica, iniciativas de inversión.

Normalmente, la DGIDU programa las inversiones y consulta a DGAF sobre la disponibilidad de fondos para ejecutarlas.

La misma DGIDU prepara la documentación para licitar y se puede o no hacer cargo del proceso licitatorio, según las normativas vigentes en cada municipio.

Los elementos necesarios para llamar a licitación, la obligación de disponer de un registro de licitadores (clasificados por especialidad), los medios en los que se debe publicar y la anticipación con la que se debe efectuar la publicación.

La DGAF, normalmente, interviene:

- Incorporando al presupuesto los desembolsos previstos para la ejecución.
- En el proceso licitatorio.
- Durante la ejecución de la obra.
- En el recupero de la inversión.

Conforme a las funciones y responsabilidades señaladas en el punto anterior, las tareas vinculadas al proceso de inversión que normalmente se llevan a cabo se resumen de esta manera

Tareas a cargo de la DGIDU:

- Recepción de necesidades e inquietudes.
- Armado de la documentación técnica para el proceso licitatorio:
 - Planos.
 - Cómputo y presupuesto.
 - Pliegos.
 - Estudio de las ofertas técnicas y económicas.
 - Supervisión e inspección de obra.
 - Confección de los certificados.
 - Cálculo de la cuota de recupero.

Tareas a cargo de la DGAF:

- Aprobación del llamado a licitación.
- Análisis de los antecedentes financieros.
- Control de la correspondencia entre los pagos y los certificados.
- Control del cumplimiento de las garantías.
- Control del cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- Emisión y cobro de las boletas de pago de la con tribución de mejoras.

El seguimiento de todo este proceso estará controlado en su estructura de gestión y seguimiento del cumplimiento de objetivos planteados.

Con la creación de los mecanismos innovadores, se buscará agilizar estos procesos y optimizarlos a su máxima expresión. En este caso, toma mucha importancia la reingeniería de procesos planteada precedentemente que permitirá visualizar la gestión de estos proyectos desde otra óptica totalmente distinta de gestión municipal.

Análisis particularizado por etapa del proceso

Captación. No se tiene definido un procedimiento específico para la captación de inquietudes y necesidades. Este vacío normalmente se expresa en la ausencia, dentro del organigrama municipal, de un área responsable de llevar a cabo esta tarea. La carencia de esta misión implica la ausencia de cualquier tipo de información relativa al desarrollo de esta primer etapa de la inversión.

De las entrevistas efectuadas se desprende que las inquietudes son promovidas a través de mecanismos informales, no existiendo un procedimiento pautado para la toma de decisión.

Los funcionarios entrevistados observan con preocupación la carencia de un mecanismo técnicamente idóneo de captación.

Formulación. Por lo general, el municipio no aplica montos significativos de fondos propios para llevar a cabo tareas de preinversión. En consecuencia, no existe una dependencia con responsabilidad en la ejecución de estudios de preinversión, ni existe un mecanismo preestablecido para la toma de decisión acerca de la asignación de fondos de preinversión, ni está generalizado el uso de metodologías para la formulación y evaluación de proyectos.

Selección. Se halla poco generalizado el uso de herramientas técnicas para priorizar los proyectos. Las inversiones a realizar son decididas normalmente en reunión de gabinete en base al listado de iniciativas que presentan las dependencias internas del municipio.

Ejecución. Los mecanismos de licitación, adjudicación y contratación, están claramente pautados pero normalmente no se utiliza un sistema de indicadores para la evaluación de los resultados y la medición del desempeño.

Particularidades del nuevo modelo. Los elementos distintivos del nuevo modelo propuesto son los siguientes:

- Articulación de la *inversión* y el *planteamiento* en la base del proceso de inversión, que es la captación. La formulación y evaluación de proyectos no reemplaza a la función de planeamiento sino que es un instrumento de ésta.
- Jerarquización de la etapa de captación, con la participación de todos los sectores de la comunidad, lo cual mejora el nivel de compromiso con el proyecto, a todos los niveles, y enriquece el proceso de identificación de las mejores iniciativas.
- Clasificación de los proyectos en tipo A (prioritarios) y B, con tratamientos diferenciados para la formulación;
- Naturaleza multijurisdiccional de la formulación, con la intervención de las DGIDU, DGAF y el área a cargo de la operación.
- Todo el proceso requiere el llenado de formularios. La responsabilidad del llenado de los formularios varía de acuerdo a la etapa. El banco de proyectos se carga con la información de los formularios.
- El seguimiento y la evaluación son visualizados como un proceso, paralelo al proceso de inversión, que se realiza en forma continua y sistemática, en base a la información disponible en el banco.

Logros a obtener. A continuación se detallan los resultados a buscar para lograr el éxito en la implantación de este nuevo modelo:

- Captar más y mejores iniciativas de inversión.
- Optimizar el gasto de preinversión estudiando los mejores proyectos.
- Que todas las inversiones que se lleven a cabo estén respaldadas por un proyecto, debidamente estudiado y evaluado.

- Estudiar, medir y evaluar todos los impactos positivos y negativos.
- Que todas las evaluaciones respondan a metodologías homogéneas.
- Uniformar la información de modo de facilitar las tareas de evaluación económica, financiera y ambiental.
- Facilitar las tareas de evaluación ex-post.
- Generar la información necesaria para efectuar una programación eficaz, financiera, técnica e institucional.
- Facilitar la presentación ante organismos de financiamiento.
- Disponer de un conjunto de proyectos en condiciones de ser ejecutados que puedan ser comparados.
- Fomentar la realización de diagnósticos.
- Mejorar la cantidad y calidad del financiamiento.
- Centralizar, normativamente, y descentralizar, desde el punto de vista ejecutivo, el proceso de captación, formulación, selección, ejecución y operación de los proyectos.
- Que todas las áreas con competencia en el proceso de inversión intervengan en la formulación del Proyecto.
- Lograr un alto grado de coherencia y eficiencia en las actividades que, en relación con los proyectos, realizan las reparticiones.
- Normatizar, promover, coordinar y evaluar las actividades (sustantivas y auxiliares) que deben realizarse como consecuencia de la captación, formulación, selección, ejecución y operación de los proyectos que llevan a cabo todas las reparticiones.
- Mejorar la articulación entre la gestión de inversión y los Sistemas de Administración Financiera.
- Conocer, a cada momento, el listado de los proyectos que se están llevando a cabo, cuál es su estado de avance y las fechas previstas de culminación de la etapa en la que se encuentra.
- Evaluar el desempeño de la organización en relación al proceso de inversión. Analizar las causas de los desempeños deficientes e implementar las medidas correctivas.

- Medir los desvíos entre las previsiones efectuadas y la realidad de los hechos. Analizar las causas de los desvíos e implementar las medidas correctivas.
- Medir el éxito del proyecto en cuanto al logro de los objetivos planteados. Analizar las causas de los fracasos y de los errores de estimación.
- Asignarle a las iniciativas de inversión carácter de proyectos.
- Viabilizar la participación de la comunidad.
- Enriquecer el proceso de planificación con la intervención de los distintos sectores.
- Captar las necesidades cuya solución es más valorada por la comunidad.
- Hacer más competitivo al municipio, mejorando la eficiencia en la producción de bienes y servicios.
- Verificar si los proyectos se ajustan a los objetivos y políticas de gobierno para decidir sobre su continuidad.
- Comprometer a los distintos sectores de la comunidad en los proyectos públicos prioritarios.

Desarrollo Local Transfronterizo

Convenio binacional de desarrollo fronterizo Costa Rica-Panamá

Comisión intermunicipal de municipios fronterizos

Introducción

La región fronteriza entre Panamá y Costa Rica, constituye una franja que corta el Istmo Centroamericano en dirección Norte-Sur, desde las costa del Mar Caribe hasta el litoral Pacífico en la zona central correspondiente a la cordillera de Talamanca.

Las condiciones de vida de un sector de la población de esta área son muy bajas. Los estudios de pobreza rural e indicadores de desarrollo humano, marcan índices bajos en salud, educación, vivienda y bienestar social.

Esto ha requerido la realización de esfuerzos en ambos países para elevar el nivel de vida de estas poblaciones y generar oportunidades que les permitan incorporarse a actividades productivas

Estos esfuerzos se han visto fortalecidos con el establecimiento de convenios de cooperación entre Costa Rica y Panamá para este fin.

Antecedentes históricos

- El 3 de marzo de 1979, se firmó el Convenio para la Cooperación Fronteriza, en el que se plantea entre otras cosas, la creación del Parque Internacional La Amistad (PILA).
- El 3 de mayo de 1992, se firmó en el puente sobre el Río Sixaola (Región Fronteriza del Atlántico), por los presidentes Guillermo Endara Galimany y Rafael Ángel Calderón Fournier, un nuevo Convenio de Cooperación para el Desarrollo Fronterizo.

Marco legal

El Convenio se oficializa a través de ratificaciones de las Asambleas Legislativas, Panamá mediante Ley No. 18 de 10 de Agosto de 1994 gaceta oficial No. 22602, de 17 de agosto de 1994).

Costa Rica mediante expediente No. 12188 del 22 de Septiembre de 1995, gaceta oficial No. 180 del 25 de septiembre de 1995.

Sustento jurídico

El numeral 6° del Artículo No 13 del Convenio, señala que para la ejecución de cada programa, proyecto o actividad específica de un sector o con predominio de un sector definido, se conformará una Comisión Técnica Sectorial Binacional, en la cual estarán representados los organismos nacionales básicos.

Justificación

Por otra parte los resultados de las Jornadas de Planificación Operativa-Participativa, Área Fronteriza Costa Rica-Panamá, señalaron que uno de los actores principales involucrados tanto en los problemas detectados como en su solución, son los Gobiernos Locales.

Inicio

Bajo los auspicios de FUNPADEM y la Fundación Ford, se realiza en la ciudad de David los días 14 y 15 de enero de 2000, la cuarta reunión de los municipios fronterizos, que había sido presidida por el encuentro de Golfito, Costa Rica, en noviembre de 1998, Santiago de Veraguas, Panamá, septiembre de 1999, Ciudad Nelly, Costa Rica, en noviembre de 1999, donde se reactivó la Comisión Intermunicipal en el marco del Convenio.

Conformación

La comisión intermunicipal, está formada por los gobiernos locales cuyo funcionamiento es independiente de los Ministerios de Economía y Finanzas y Planificación de Panamá y Costa Rica respectivamente, en los cuales están adscritas las Secretarías Ejecutivas del Convenio, aunque en estrecho contacto con esta y las otras comisiones sectoriales, ante las cuales nombrará representantes.

Integrantes

Costa Rica: las municipalidades de los Cantones de Corredores, Golfito, Osa, Coto Brus y Buenos Aires (recientemente integrada), en el sector Pacífico, y Talamanca en el Sector Atlántico.

Panamá: las municipalidades de los Distritos de Alanje, Barú, Boquerón, Bugaba, David Renacimiento en el Sector Pacífico y Changuinola en el Sector Atlántico.

Estructura organizativa

(Según lo establece el reglamento interno aprobado en asamblea extraordinaria del 26 de Agosto de 2000).

- 2 Co-Presidentes (uno por cada nación).
- 2 Co-Vicepresidentes.
- 2 Secretarías.
- 2 Sub-Secretarías.
- 2 Fiscales.
- 2 Vocales.
- 1 Secretaría Técnica.



Delegación Hondureña, participante en la VI CONFEDELCA, celebrada en Costa Rica, octubre de 2006

Logros

- 20 perfiles de proyectos presentados en ronda de negociación en Washington y Nueva York, EE.UU.
- Integración regional
- Liderazgo parcial en el área.
- Fortalecimiento de la unidad de los gobiernos locales fronterizos.
- Reconocimiento de la representatividad por otros organismos.
- Resolución de conflictos a nivel local.

Retos

- Fortalecimiento de la Comisión.
- Fortalecer el liderazgo en el área.
- Seguimiento a los planes y proyectos presentados por la comisión.

- Ejercer una real y efectiva representatividad del sector.
- Posesionarse de todos los espacios de discusión donde se plantee la problemática del área.
- Fortalecer aún más la unidad y lazos de hermandad que caracteriza entre las municipalidades de la región y su ciudadanía.

Comisión intermunicipal de municipios fronterizos

- Una línea fronteriza no marca la diferencia entre nuestras poblaciones.
- Son más las cosas que nos unen que las que nos separan.
- El área fronteriza entre Panamá y Costa Rica ha desarrollado con el tiempo su propia identidad y característica.

Conclusiones

Los Gobiernos Locales están llamados a jugar un papel preponderante en el desarrollo sostenible de sus respectivas regiones, sin embargo, para alcanzar este objetivo, se hace necesario aunar esfuerzos, aplicando lo que señala el adagio: "Solo la unión hace la fuerza".

Del mismo modo, se necesita de un compromiso real y efectivo de sus autoridades; involucrando en todas sus acciones a la ciudadanía, para fortalecer de igual manera la democracia.

Más de medio millón de personas forman parte de la región fronteriza entre ambas naciones, con sueños, esperanzas y fe en sus instituciones democráticas, las cuales han dado legitimidad y permanencia mediante el voto.

Por lo tanto es necesario tener clara conciencia de los cambios que se dan en el panorama mundial, nos obligan a reflexionar sobre una real y efectiva integración de nuestros pueblos, ya que solo así podremos enfrentarlos y explotar nuestras potencialidades para insertarnos en el concierto de las naciones.

Somos un eslabón en la cadena de cambios; de nuestra templanza dependerá que el mismo continúe o se interrumpa, solo tú sabes del metal que estás hecho.

Hermanamiento Binacional El Paraíso, Honduras-Nueva Segovia, Nicaragua por el Desarrollo Local Integral, la Sostenibilidad y la Reducción de la Pobreza



Nuestras motivaciones

- Integración centroamericana.
- Amplia territorialidad común.
- Iguales condiciones y perspectivas de desarrollo.
- Posición estratégica.
- Unidad ante procesos como TLC, el PPP y un mundo globalizado.
- Voluntad y disponibilidad organizativa.

Objetivos del hermanamiento

- Establecimiento de un programa socioambiental común.
- Estimular el desarrollo económico de el territorio fronterizo.
- Fomentar las buenas relaciones a través intercambios comerciales, técnicos, culturales, turísticos y deportivos.

- Motivar la integración y el conocimiento mutuo entre ambas poblaciones fronterizas.
- Fortalecer la seguridad ciudadana a lo largo de la frontera común.

Igual problemática

- Devastación de bosques y pérdida de biodiversidad.
- Disminución y contaminación de las fuentes de agua.
- Inseguridad ciudadana, carencia de servicios básicos y ausencia de programas de desarrollo local.
- Débiles transferencias y no hay incentivos para las iniciativas económicas locales.
- Caída de los precios del café, tecnologías inapropiadas, falta de valor agregado en la producción y falta de acceso al crédito productivo.

Iguales oportunidades

- Altas concentraciones de aguas subterráneas.
- Reservas de bosques mixtos y belleza paisajista.
- Potencial de turismo alternativo no explotado.
- Posición estratégica y vías de comunicación internacional.
- Café de alta calidad y posibilidad de PSA.
- Disponibilidad política y organizativa.
- Altas concentraciones de aguas subterráneas.
- Reservas de bosques mixtos y belleza paisajista.
- Potencial de turismo alternativo no explotado.
- Posición estratégica y vías de comunicación internacional.
- Café de alta calidad y posibilidad de PSA.
- Disponibilidad política y organizativa.

Principales acciones desarrolladas

- Formulación de un plan de desarrollo interfronterizo.
- Fortalecimiento de las instancias internas del hermanamiento.
- Formulación de propuestas de iniciativas interfronterizas.
- Promoción de foros de trabajo entre los gobiernos de Honduras y Nicaragua.

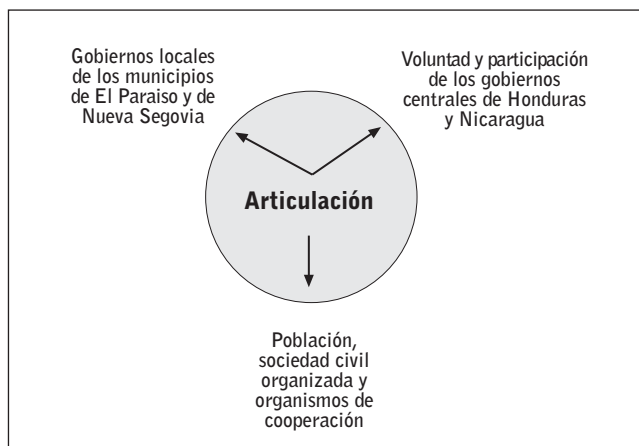
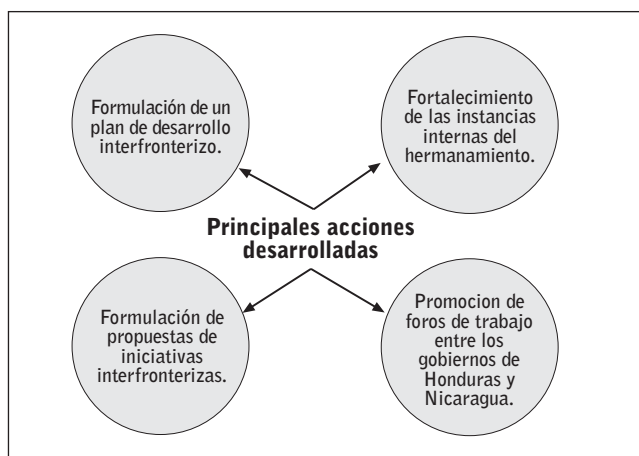
Articulación

- Gobiernos locales de los municipios de El Paraíso y de Nueva Segovia.
- Población, sociedad civil organizada y organismos de cooperación.
- Voluntad y participación de los gobiernos centrales de Honduras y Nicaragua.

Logros

- Firma del protocolo del hermanamiento.
- Establecimiento de la directiva y la unidad técnica interfronteriza binacional.
- Reconocimiento oficial de los gobiernos centrales de Honduras y Nicaragua.

- Establecimiento de alianzas estratégicas con el BID, OEA, SNV, DIAKONIA y CARE.
- Montajes de encuentros, debates y foros entre autoridades centrales y locales, productores y empresarios.
- Gestión de proyectos CT BID, EXPOVENTA OEA.
- Proceso de legalización y reglamentación del hermanamiento.



Algunas dificultades

- Ausencia de una política de desarrollo binacional entre Honduras y Nicaragua.
- Dos procesos electorales consecutivos en los dos países en dos años del hermanamiento.
- Falta de apropiación de algunos funcionarios del nivel central.
- La cooperación no invierte en preinversión.
- Conciliación de agendas de autoridades a nivel central y local.

Mancomunidad Transfronteriza Copán Ch'orti' Honduras-Guatemala

Extensión territorial

Mancomunidad	Extensión km ²	Población	Densidad hab./km ²
Mancorsaric	850.7	79,736	94
Copán CH'ORTI'	762.75	121,073	159
Total	1,615.45	200,809	124 Hab./km ²

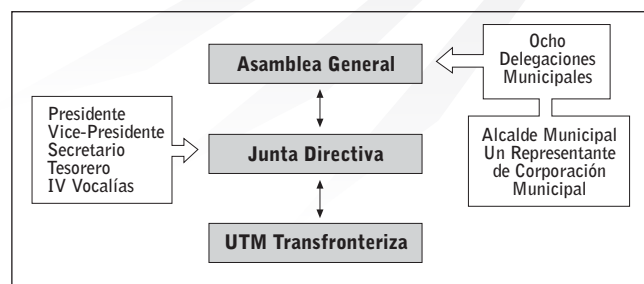
Qué nos une

- La cultura Maya Chorti.
- La cuenca del río Copán-Honduras, río Grande-Guatemala.
- Mismo corredor turístico.
- Problemas de pobreza y extrema pobreza.
- La voluntad política de los gobiernos municipales.

Antecedentes

- Iniciativa de la sociedad civil guatemalteca y hondureña.
- Intercambios de experiencias entre Asociación participa y Comisión Cristiana de desarrollo (febrero 2003).
- Primeros contactos de CCD y Mancorsaric en Honduras.
- Primeros contactos de Asociación participa y Copán-ch'orti' en Guatemala.
- Reunión CCD y Asociación Participa (3-08-03).
- Reunión con personeros de las dos mancomunidades, CCD y Participa (26-09-03).
- Firma de convenio de cooperación (21-11-03) en Copán, Honduras.
- Elección de junta directiva provicional y conformación de un equipo técnico de coordinación (5-02-04).
- Constitución de la mancomunidad transfronteriza en Copán ruinas, Honduras. (27-08-04).
- Personería jurídica en proceso (octubre 2005).

Organigrama de la mancomunidad



Objetivo general

Establecer un espacio de cooperación mancomunado en los municipios fronterizos identificados, para que de una manera participativa se establezcan condiciones que permitan el desarrollo económico local, con sostenibilidad y equidad de género hacia el mejoramiento de calidad de vida de la población.

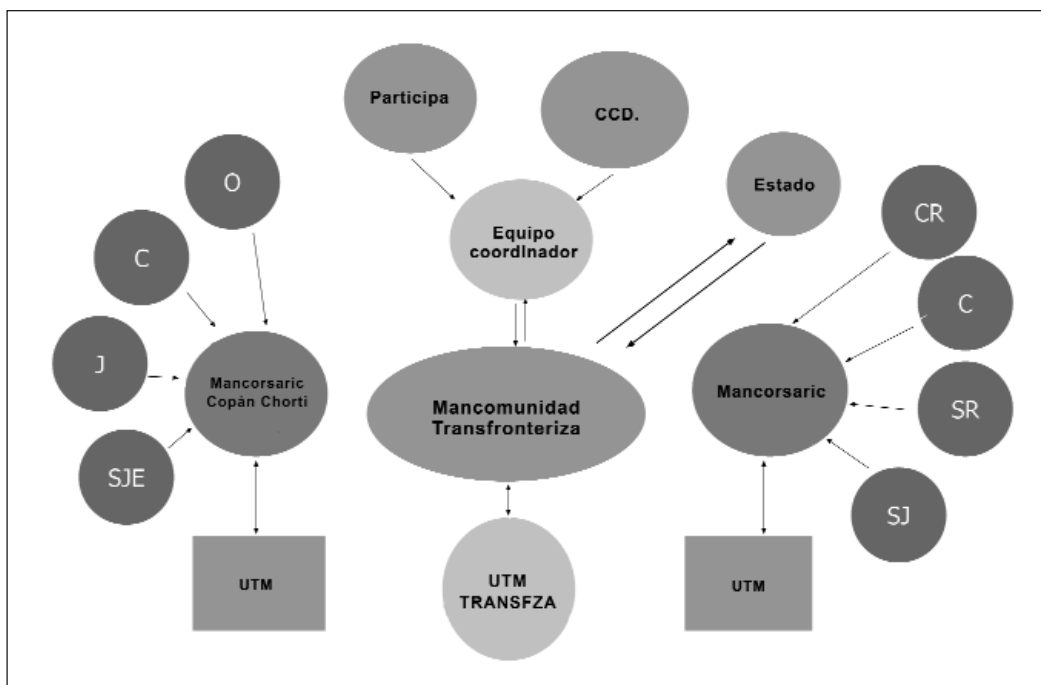
Objetivos específicos

- Implementar en los procesos de Desarrollo Local Transfronterizo, metodologías participativas en los ámbitos locales, municipales y de mancomunidades.
- Desarrolladas las capacidades de los agentes de desarrollo local en: gestión socioeconómica, incidencia en políticas públicas, fomento del turismo y ecoturismo regional.
- Fortalecida una cultura de diálogo, negociación y respeto a la diversidad cultural, equidad de género y valores.
- Fortalecimiento institucional de la unidad técnica transfronteriza, y el equipo operativo de conducción interinstitucional.

Avances

- Socialización de la propuesta de Desarrollo Local Transfronterizo en todos los niveles.
- Se cuenta con una Junta Directiva y equipo de coordinación y facilitación.
- Organización de diversos comités de apoyo a la Junta Directiva (integrados por los asambleístas de ambos países).
- Firma de Convenio de Cooperación CCD/ Asociación Participa y las Mancomunidades.

Organigrama de funcionamiento



- Firma de un nuevo convenio de cooperación entre CCD, PARTICIPA y la Mancomunidad Transfronteriza.
- Elaboración de estatutos y reglamentos.
- Elaboración de diagnóstico transfronterizo participativo.
- Elaboración del plan estratégico transfronterizo (en proceso).
- Alianzas Estratégicas CCD, PARTICIPA, SNV Y USAID.
- Personería Jurídica (en proceso).

Acciones a desarrollar

- Capacitar a los y las actoras claves en el tema de Desarrollo Local transfronterizo.
- Fortalecer y consolidar sistemáticamente la organización de la mancomunidad.
- Gestión de la personería jurídica.
- Elaboración de PEL (Plan Estratégico Local) de la mancomunidad.
- Instalación y equipamiento de la Unidad Técnica Mancomunada (UTM.)

- Incidencia política ante gobiernos locales y Centrales.
- Buscar la sostenibilidad del proceso mancomunado Transfronterizo.
- Incorporación de nuevos actores locales y regionales.
- Promover mas la incorporación de la sociedad civil al proceso.

Conclusiones

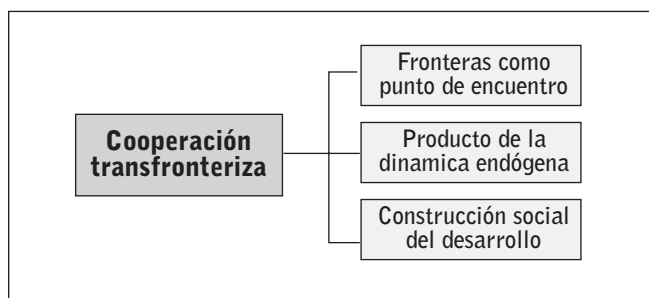
- Debemos promover un proceso de interacción entre los actores claves del desarrollo para propiciar más espacios de participación de otros gobiernos municipales y de la sociedad civil, así como más instancias interesadas en el mismo.
- Es necesario continuar dando el acompañamiento técnico y financiero a la mancomunidad.
- Propiciar el intercambio de experiencias con otras mancomunidades afines.
- Facilitar la búsqueda y utilización de redes y recursos para potenciar el desarrollo local de la mancomunidad.
- Buscar las estrategias necesarias para alcanzar la sostenibilidad financiera y social.

Experiencia de Cooperación Transfronteriza Costa Rica-Nicaragua

Marco conceptual

- Reinterpretación de las fronteras como escenarios para la integración, cooperación y transculturalidad.
- Perspectivas de cooperación planteadas desde el nivel local, abandonando la lógica de implementación-acción centralista.
- Desarrollo transfronterizo que cuente con el asentimiento de las comunidades, participación ciudadana del Desarrollo.

Escenario deseable



Marco socio-geográfico

Espacio físico

- Área Global de 27 955 km².
- Población aprox. 230 000 habitantes.
- Río San Juan 205 km.
- Al margen de las asimetrías existentes entre colindancias, impera un Índice de Desarrollo Social (IDS) por debajo de los niveles nacionales respectivos.
- Fuertes patrones de emigración-inmigración que refuerzan la interdependencia socioeconómica y cultural.
- Patrones de distribución demográfica con marcada dispersión poblacional.
- Predominio de la agricultura y ganadería como fuente generadora de empleo.

Actores involucrados

Nicaragua

San Juan del Norte
El Castillo
San Carlos
San Juan del Sur
Cárdenas
Rivas
San Jorge

Costa Rica

La Cruz
Liberia
Upala
Los Chiles
Sarapiquí
San Carlos

Ubicación Territorial de Actores



Objetivos de la cooperación transfronteriza Costa Rica-Nicaragua

- Favorecer la consolidación de un espacio de integración socio-geográfico en donde prevalezcan la paz, la convivencia armónica y seguridad.
- Enraizar un desarrollo humano sostenible, propiciando procesos de equidad en la distribución de la riqueza y amplios mecanismos de participación ciudadana, que garanticen una sustancial mejora en la calidad de vida de la población.
- Propiciar un desarrollo económico sostenible para la generación de fuentes de empleo, mediante el desarrollo de actividades económicas dinámicas, competitivas, de alta productividad y valor agregado.
- Fomentar la democratización económica mediante la creación de oportunidades para que los habitantes de la zona estén plenamente integrados en actividades o procesos productivos generadores de empleo.

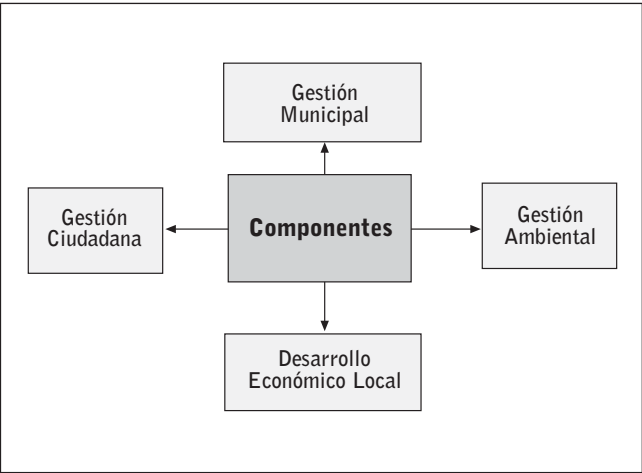
Visión de desarrollo

- Consolidar un espacio geográfico caracterizado por el desarrollo de prácticas e iniciativas que refuercen la integración, promoción y revaloración de la ciudadanía en un marco de desarrollo humano participativo y sustentable.

Iniciativas desarrolladas

- Proyecto de reconversión productiva, promocionado por la Municipalidad de San Carlos y financiado por Banco Popular de Costa Rica y con el apoyo del Ministerio de Educación y Cultura de Nicaragua.
- Elaboración de propuestas conjuntas para la explotación del recurso hídrico en la zona, a cargo de los municipios de la zona con el respaldo del IRENA (Instituto de Recursos Naturales de Nicaragua).

- Conformación de empresas de Crédito Comunal, promovidas por CONADECO y el Banco Popular, se procura que esta iniciativa sea replicada en municipios nicaragüenses.



Programa de Desarrollo Binacional en las Zonas Fronterizas Terrestres de Honduras-El Salvador

Espacio físico

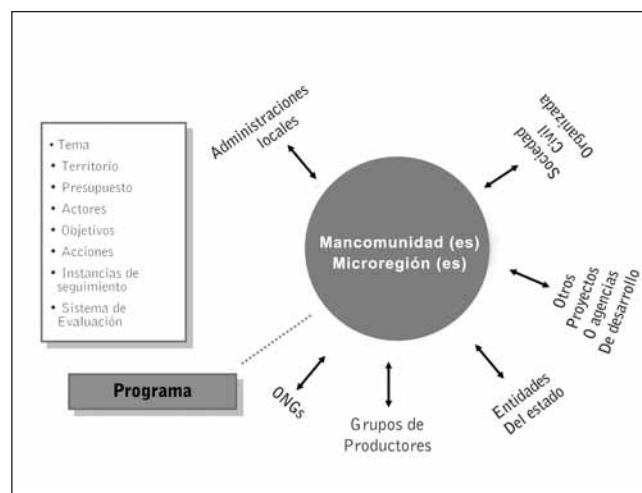
- 350 km. de extensión.
- 500,000 habitantes.
- 2 pasos oficiales.
- 6 años de duración (2003-2008).
- 36 millones de euros.
- 59 municipios fronterizos.
- 15 mancomunidades.
- 10 departamentos.
- 6 oficinas.
- 4 Regiones Operativas binacionales.

Un aliado para la integración y el desarrollo local

- Principios: facilitación y alianza.
- Finalidad: creación de capacidades de incidencia.

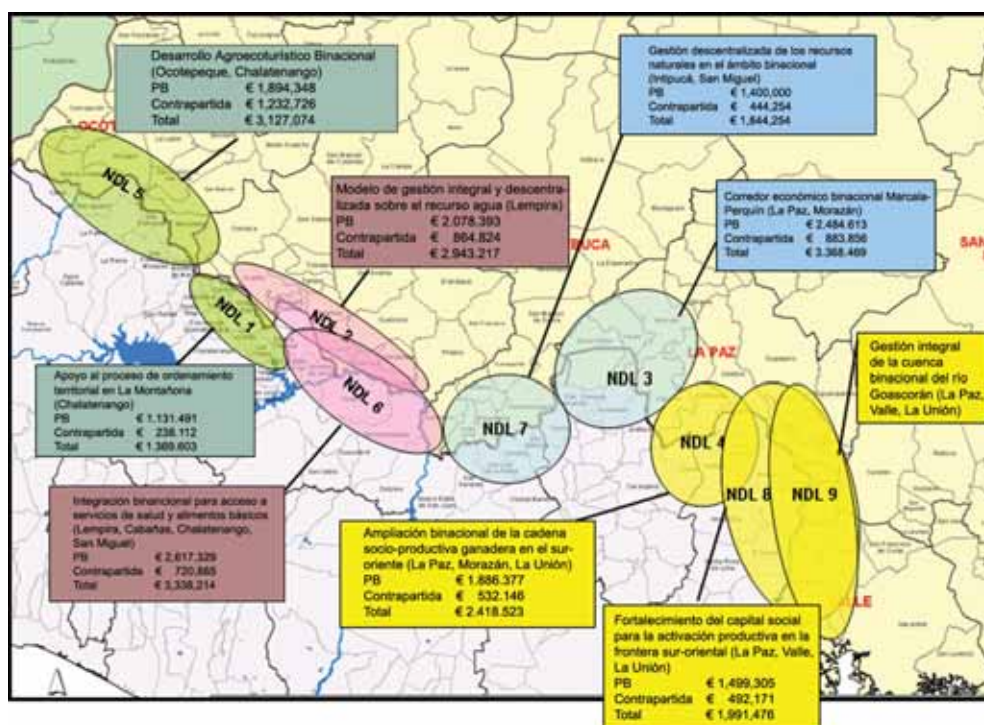
- Instrumentos: planificación, co-financiación, monitoreo.
- Proceso: construcción de plataformas de encuentro entre administraciones locales y sociedad civil.
- Metodología: Núcleos de Desarrollo Local.

Estructura del núcleo de desarrollo local



Mapa de las alianzas transfronterizas

Núcleos de desarrollo local como instrumento de ejecución y espacios de concertación



La negociación en el proceso de implementación

- Identificación de la demanda (dinámicas locales de consultación amplia).
- Hipótesis (planteamiento temático del NDL).
- Negociación (proceso de adecuación concertada de la propuesta).
- Formalización (firma de contratos de subvención y convenios multilaterales).
- Ejecución (ciclo conjunto de financiación, implementación y monitoreo).

¿Qué está cambiando?

- Conversión de agendas locales en acciones concretas.
- Afianzamiento de procesos espontáneos de cooperación transfronteriza.
- Liderados por actores locales.
- Surgimiento de una masa crítica local.
- Pasaje desde demandas aisladas municipales hacia propuestas integrales.
- Subregionales (ganancia de escala).
- Generación de bases para una institucionalidad binacional.
- Movilización de recursos locales.

Factores de éxito

- Preexistencia de procesos espontáneos.

- Voluntad política difusa.
- Descentralización del Estado en camino.
- Disponibilidad de recursos.

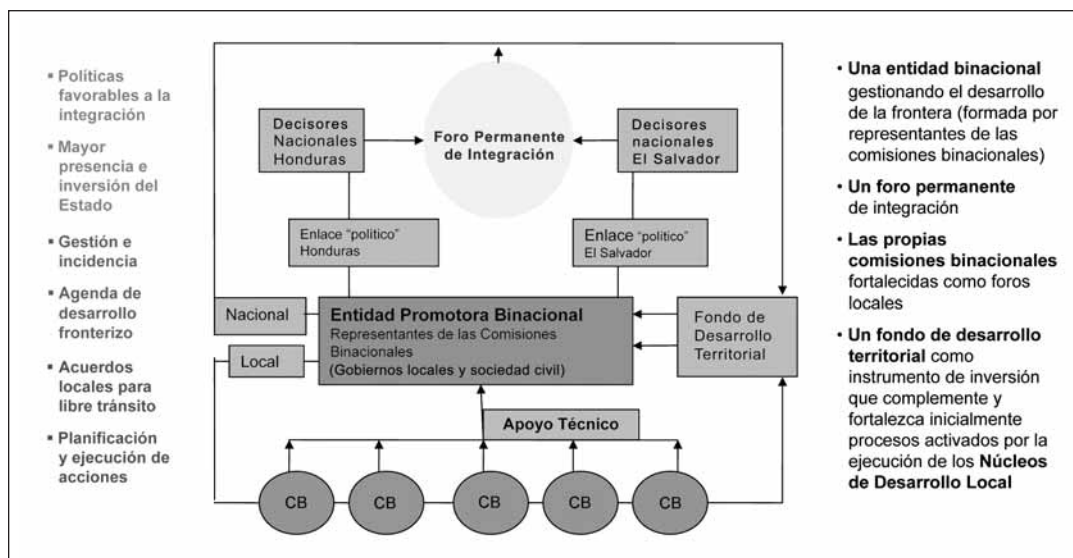
Retos

- Convertir la zona en un área piloto de libre tránsito de personas, bienes y servicios.
- Consolidar el concepto de frontera como oportunidad.
- Fortalecer la institucionalización de las prácticas políticas y administrativas locales.
- Generar condiciones locales de atracción para la inversión privada y pública.
- Asentar una estrategia de sostenibilidad.

Mecanismo de sostenibilidad

- Una entidad binacional gestionando el desarrollo de la frontera (formada por representantes de las comisiones binacionales).
- Un foro permanente de integración.
- Las propias comisiones binacionales fortalecidas como foros locales.
- Un fondo de desarrollo territorial como instrumento de inversión que complemente y fortalezca inicialmente procesos activados por la ejecución de los Núcleos de Desarrollo Local.

Mecanismos de sostenibilidad



Declaraciones CONFEDELCA

I CONFEDELCA

Desarrollo Local y Descentralización del Estado

San Salvador-El Salvador

La Primera Conferencia Centroamericana, que contó con la participación de alcaldes y alcaldesas, delegaciones gremiales municipales, funcionarios de administraciones públicas, miembros de diferentes organizaciones de la sociedad civil, de los países centroamericanos, República Dominicana, Uruguay, Canadá, Argentina, Estados Unidos y España, durante 3 días pasó revista a los temas de Desarrollo Local y Descentralización del Estado.

Considerando que en los países Centroamericanos:

- Permanecen vigentes y se profundizan las condiciones de subdesarrollo, que tienen como una de las expresiones más dramáticas el hecho de que la mayoría de las poblaciones continúan viviendo en condiciones de pobreza y exclusión, mientras se mantienen los patrones de concentración de riqueza y se acrecientan los desequilibrios territoriales.
- Los Estados, con altos niveles de centralización y poca vocación concertadora, han sido desbordados por los desafíos de la democracia, el desarrollo y la seguridad ciudadana.
- Que en consecuencia el *Desarrollo Local y la Descentralización del Estado* representan componentes indispensables en las nuevas estrategias de desarrollo nacional y centroamericano.

Acuerda:

1. Ampliar en cada país centroamericano, el debate y la reflexión sobre estos temas a todos los territorios y sectores de la sociedad; sensibilizando a todos los sectores y los medios de comunicación sobre la importancia de los mismos.
 2. Multiplicar los esfuerzos para fortalecer los actores locales, tanto gobiernos municipales como organizaciones territoriales y sectoriales de la ciudadanía, de manera que contribuyan a promover mayor voluntad política en los gobiernos centrales.
 3. Hacer un esfuerzo para que los Partidos Políticos incorporen la descentralización del Estado y el desarrollo local como parte de sus planteamientos, plataformas y programas.
 4. Ampliar los vínculos y canales de comunicación entre las organizaciones ciudadanas, gobiernos municipales e instancias de gobierno central presentes en la conferencia, con el propósito de ir creando un tejido centroamericano por la descentralización y el desarrollo local.
 5. Incorporar la Conferencia Centroamericana, como un esfuerzo complementario a los foros centroamericanos tales como los organizados por FEMICA y FUNDEMUCA y convertirlos en un espacio de encuentro, intercambio y formulación de propuestas entre la sociedad civil, gobiernos locales, funcionarios y funcionarias de los gobiernos centrales y empresa privada.
- En tal dirección, se acuerda difundir ampliamente los resultados de esta Primera Conferencia y celebrar la Segunda en Guatemala, en el lapso de los próximos 18 meses.
6. Compartir la presente declaración con la Junta Directiva de FEMICA y FUNDEMUCA, para la adopción y seguimiento de lo concertado en esta Conferencia.

7. Trabajar de manera permanente en cada uno de los países en torno a la agenda común, que ha quedado establecida en la Conferencia:
 - 7.1 Asumir el desarrollo local como componente necesario para gestionar la globalización aprovechando mejor las oportunidades que ofrece y minimizando sus amenazas.
 - 7.2 Continuar los esfuerzos por abrir procesos de descentralización de los Estados, de manera que se dé una nueva distribución del poder, se fortalezcan los gobiernos locales y la ciudadanía juegue un rol más determinante en las decisiones estratégicas para el desarrollo local, regional y nacional.
 - 7.3 Dotar a los gobiernos locales y los municipios de los recursos necesarios para desarrollar con eficiencia y eficacia las competencias que les corresponden.
 - 7.4 Ampliar y fortalecer de asociaciones de municipios, como ruta para construir regiones de desarrollo.
 - 7.5 Fortalecer la participación ciudadana, la concertación y la construcción de alianzas como condición necesaria tanto para la descentralización como para el desarrollo local y asegurando de manera especial la participación de las mujeres, los niños, niñas y jóvenes y los pueblos indígenas en calidad de sujetos.
 - 7.6 Promover el desarrollo de políticas nacionales, en cada país de la región, y centroamericanas, para la reducción de los desequilibrios territoriales.
 - 7.7 Crear alternativas y formas innovadoras para la formación y capacitación de los gestores y gestoras del desarrollo local.
 - 7.8 Fomentar los estudios, análisis, e intercambios de las experiencias concretas de desarrollo local y descentralización que se van produciendo en los distintos países del istmo.
8. Dar inicio a la construcción de una estrategia regional en torno a los temas de descentralización y desarrollo local, de cara a fortalecer el diálogo y debate con los organismos multilaterales y la cooperación internacional.
9. Mantener la descentralización y el desarrollo local como ejes de primera importancia en el diálogo Norte-Sur.

San Salvador, El Salvador, Centroamérica,
14 de noviembre de 2001.

II CONFEDELCA

Globalización, Integración, Desarrollo Local y Descentralización

Guatemala-Guatemala

La II Conferencia Centroamericana que contó con la participación de alcaldes y alcaldesas, delegaciones gremiales, municipales, funcionarios de administraciones públicas, representantes de gobiernos centrales, parlamentarios, miembros de diferentes organizaciones de la sociedad civil, de los países centroamericanos, República Dominicana, Uruguay, Canadá, Argentina, Estados Unidos y España, durante 3 días pasó revista a los temas de globalización, integración, desarrollo local y descentralización.

Consideraciones generales:

A un año de la I CONFEDELCA, los participantes de la II CONFEDELCA, apreciamos que ha habido, en los distintos países del área, algunos avances de cara al desarrollo local y la descentralización del Estado, entre los que resaltan los siguientes:

1. La aprobación legislativa o discusión de reformas legales tendientes a la descentralización del Estado y el desarrollo local, a través de procesos en los que han participado los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil.
2. La apertura de otros espacios de participación y concertación entre gobierno nacional, gobiernos locales y sociedad civil para promover la descentralización del Estado y el desarrollo local.
3. Mayor anuencia de parte de algunos gobiernos nacionales a considerar el desarrollo local como una política de Estado.
4. Mayor conciencia en diferentes sectores sobre la necesidad de debatir, intercambiar e impulsar el desarrollo local a nivel centroamericano.
5. Se continúan implementando numerosas experiencias innovadoras de desarrollo local en aspectos como participación ciudadana, transparencia en la

gestión pública, desarrollo económico local, gestión de servicios sociales, gestión ambiental y construcción de microrregiones o mancomunidades de municipios.

Al mismo tiempo, los participantes en la II CONFEDELCA, manifestamos nuestras preocupaciones en torno a:

1. Los profundos desequilibrios territoriales que permanecen en la región centroamericana y que amenazan con profundizar la pobreza, la desigualdad y los flujos migratorios.
2. La inexistente participación de los actores locales en los procesos de negociación de tratados supra nacionales, particularmente los Tratados de Libre Comercio, los cuales tendrán una indudable incidencia en las realidades locales.
3. Que la descentralización del Estado se implemente con un enfoque centralizado que termine por invalidarla.
4. Que se pretenda transferir a los gobiernos y sociedades locales la responsabilidad de enfrentar por sí solos retos como los crecientes desequilibrios sociales y territoriales, que amenazan la estabilidad social.
5. La falta de conciencia de que el financiamiento adecuado de la gestión local es vital para los procesos de descentralización y el desarrollo local.
6. La inclusión marginal y a veces formal en la agenda de los partidos políticos, de temas vinculados al desarrollo local y la descentralización, lo cual dificulta la gestión política y el abordaje efectivo de la temática.
7. El riesgo de que las reformas legales se queden en acciones meramente formales y no den lugar a

la creación de mecanismos y procesos que apunten hacia una efectiva e integral descentralización.

8. La limitada incorporación de las mujeres, los pueblos indígenas y otros grupos en desventaja como sujetos en los procesos de descentralización y desarrollo local.

Con base en tales consideraciones y preocupaciones, acordamos:

1. Iniciar un esfuerzo para incorporar a los actores locales de todos los países, como sujetos del proceso de Integración Centroamericana, los Tratados de Libre Comercio y el Plan Puebla Panamá y convertir la reducción de los desequilibrios territoriales en un objetivo básico de los mismos. De esta manera estaremos en mejores condiciones para enfrentar los desafíos de la globalización.
2. Aprovechar la promulgación o reforma de leyes para avanzar hacia la institucionalización de los procesos de descentralización y generar esfuerzos y políticas concertados que permitan llevarlos a la práctica.
3. Promover que los partidos políticos asuman compromisos específicos en torno a la descentralización y el desarrollo local y los incorporen en su agenda política.
4. Promover la transparencia, la rendición de cuentas y la contraloría ciudadana como componentes fundamentales de la descentralización y los procesos de desarrollo local, como contribución a la reforma de los estados centroamericanos y a la construcción democrática.
5. Velar para que el proceso de descentralización se acompañe de un efectivo aumento de la dotación

de recursos financieros del gobierno central a los gobiernos municipales, que éstos participen en las negociaciones de los créditos o donaciones dirigidos a apoyar el desarrollo económico local y que impulsen políticas y mecanismos para elevar la generación de recursos propios.

6. Fomentar que cada uno de los actores involucrados en estos procesos de desarrollo local y descentralización, establezca estrategias claras que contemplen plazos, metas e indicadores para monitorearlos.
7. Contribuir al fortalecimiento de las municipalidades y sus asociaciones, así como estimular las asociaciones de municipios a nivel nacional y transfronterizo, como forma de abordar de manera integrada los problemas comunes y de avanzar hacia la construcción de regiones de desarrollo.
8. Participar en la I Cumbre Latinoamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local a realizarse en Arequipa, Perú en el 2003.
9. Hacer llegar la presente Declaración y los resultados de nuestra Conferencia a la Red Interamericana de Alto Nivel para la Descentralización, el Fortalecimiento a los Gobiernos Locales y la Participación Ciudadana (RIAD) de la OEA, para que sean tomados en cuenta como insumos para su II Asamblea que se llevará a cabo en la Ciudad de México en septiembre del 2003.
10. Realizar la III CONFEDELCA en la ciudad de Managua, Nicaragua los días 20, 21 y 22 de octubre del 2003 y la IV CONFEDELCA en Honduras en el año 2004.

Guatemala, Centroamérica,
26 de octubre de 2002.

III CONFEDELCA

Descentralización y Financiamiento para la Gestión del Desarrollo Local

Managua-Nicaragua

La Tercera Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA) se realizó en Managua, Nicaragua, del 20 al 22 de octubre para abordar la situación, los avances y desafíos de la descentralización fiscal y el autofinanciamiento de la gestión local en los países centroamericanos.

Estuvimos presentes 250 delegados y delegadas de los países centroamericanos, con representación de gobiernos municipales, instancias de gobiernos centrales, organismos de sociedad civil, congresos nacionales, además de una delegación de la Diputación de Barcelona e invitados de Cuba, México, Perú y organismos de cooperación internacional.

Después de tres días de trabajo, reflexión y debate:

Constatamos:

- Un creciente reconocimiento internacional a CONFEDELCA, expresado en la participación de una amplia delegación en la Cumbre Latinoamericana sobre Descentralización y Desarrollo Local/Regional celebrada en Arequipa Perú, en junio de 2003; y en la participación en la II reunión de la Red Interamericana de Alto Nivel para la Descentralización, el Gobierno Local y la Participación Ciudadana (RIAD) de la OEA que tuvo lugar en Ciudad de México. Así mismo, CONFEDELCA ha sido invitada a ser parte del equipo de apoyo de la RIAD.
- Mayor apertura para la construcción de cultura democrática en el área.
- En lo que concierne a los indicadores económicos y sociales se incrementan los índices de pobreza, exclusión e inseguridad ciudadana, como resultado de modelos económicos excluyentes y reformas estatales orientadas a adaptar al Estado más al mercado que a los ciudadanos.
- La necesidad de promover el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas, así como la institucionalización de sus organizaciones.
- Que la descentralización que requieren los Estados de la región es aquella que contribuya a mejorar las condiciones de vida de todos los centroamericanos y centroamericanas, facilitando el desarrollo local y procesos participativos.
- Que la descentralización fiscal que necesitan nuestros países debe garantizar una participación sustantiva de los gobiernos locales y regionales en los ingresos y gastos del Estado para garantizar una descentralización democrática que acerque los recursos a los ciudadanos.
- Que en los últimos cinco años no ha habido esfuerzos destacables de descentralización fiscal, identificándose además restricciones y dispersiones normativas que obstaculizan el recaudo local, para lo cual se precisan reformas constitucionales.
- Que se han dado pasos importantes en algunos países en la asignación de transferencias municipales, aunque en otros estos procesos no han logrado avanzar significativamente.
- Que los procesos orientados a reestructurar el poder del Estado y la descentralización deben tener claros indicadores de impacto de mejoría en las condiciones de vida de las comunidades.
- La existencia de esfuerzos de gestión del desarrollo desde las figuras de asociaciones intermunicipales, como las mancomunidades (nacionales y transfronterizas) que prometen formas innovadoras de gestión de los recursos fiscales y contribuyen a la integración centroamericana.

- La escasa información y participación de los actores y autoridades locales en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, lo cual es preocupante debido al impacto negativo que este puede tener sobre los territorios mas vulnerable de nuestros países.

Por tanto, acordamos:

- Promover que los países centroamericanos adopten modelos económicos incluyentes y que además tomen en cuenta las diferencias de género, étnicas y generacionales, así como reformas estatales que orienten al Estado más hacia los ciudadanos que al mercado.
- Avanzar en el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad mediante acciones concretas relacionadas con la educación para la construcción de la ciudadanía, la democratización y modernización de los partidos políticos.
- Desarrollar políticas y estrategias acordes con las necesidades de las comunidades étnicas y pueblos indígenas en el marco de descentralización y desarrollo local, incluyendo las políticas y mecanismos apropiados de financiamiento según sus características socioeconómicas y culturales.
- Impulsar una descentralización orientada a mejorar las condiciones de vida de todos los centroamericanos y centroamericanas, facilitar el desarrollo local y fortalecer procesos democráticos participativos.
- Reiterar nuestros compromisos asumidos en CONFEDELCA II:
 - Velar porque el proceso de descentralización se acompañe de un efectivo aumento de la dotación de recursos financieros del gobierno central a los gobiernos locales, que estos participen en las negociaciones de los créditos o donaciones dirigidos a apoyar el desarrollo económico local y que impulsen políticas y mecanismos para elevar la generación de recursos propios.
 - Promover la transparencia, la rendición de cuentas y la contraloría ciudadana como componentes fundamentales de la descentralización y los procesos de desarrollo local, como contribución a la reforma de los estados centroamericanos y a la construcción democrática.
 - Celebrar la aprobación en Nicaragua de una ley de transferencias presupuestarias que trasladará a los gobiernos locales hasta un 10% del presupuesto de ingresos tributarios de la República, comenzando por el 4% en el año 2004, exhortando al gobierno central y la Asamblea Nacional a hacerla efectiva.
- Hacer esfuerzo para que los países de la región se fijen como meta de mediano plazo la disminución significativa de las brechas horizontales y verticales que en materia tributaria se presentan en sus municipios y regiones.
- Promover un esfuerzo concertado entre asociaciones municipales, órganos legislativos y sociedad civil para que los países de la región cuenten con un marco constitucional y legal moderno que apoye la descentralización fiscal.
- Demandar y promover la participación en la negociación de los actores y autoridades locales, así como establecer mecanismos de compensación y apoyo a la reconversión productiva que resulten suficientes para enfrentar la profundización de las disparidades territoriales que puede producir el TLC.
- Promover procesos de asociatividad e integración de las sociedades locales, nacionales y centroamericanas como base necesaria para el desarrollo de la región, demandando que la negociación del tratado se celebre en condiciones de respeto a las soberanías nacionales.
- Invitar a Belice a formar parte de CONFEDELCA y a México y República Dominicana en calidad de observadores.
- Formar parte del Grupo de Apoyo de la RIAD y establecer una interacción y comunicación permanente.
- Alentar a que la Cumbre Latinoamericana sobre la Descentralización y el Desarrollo Local/Regional se institucionalice como espacio permanente a nivel continental y convoque un segundo encuentro en el año 2005.
- Invitar a todos los actores comprometidos con la descentralización y el desarrollo local a participar activamente en la IV CONFEDELCA que se realizará en Septiembre del 2004, en la ciudad de Tegucigalpa.
- Celebrar la V y VI CONFEDELCA en Costa Rica y Panamá, respectivamente.

Managua, 22 de octubre de 2003.

IV CONFEDELCA

Descentralización del Estado y Desarrollo Local como Factores de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica

Tegucigalpa-Honduras

La cuarta Conferencia por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA), se ha realizado en Tegucigalpa, Honduras, del 25 al 27 de octubre de 2004, para tratar la temática del aporte de la descentralización y el desarrollo local a la gobernabilidad democrática en Centroamérica.

En la conferencia estuvimos presentes 350 delegados y delegadas de los países centroamericanos, con representación de gobiernos nacionales, asambleas legislativas, gobiernos municipales, y organismos de la sociedad civil, además de una delegación de la Diputación de Barcelona e invitados de Suecia, México, Colombia, Perú, Bolivia, Chile, Paraguay, Argentina y Uruguay.

Después de tres días de trabajo, reflexión y debate, encontramos que la descentralización del Estado y las estrategias de desarrollo local pueden ser factores de gobernabilidad democrática siempre y cuando se orienten a generar procesos de inclusión territorial, social, étnica y de género; promuevan la participación ciudadana, y se desarrollen en un marco de positiva interrelación entre lo local y lo nacional.

Al mismo tiempo reconocemos que durante los últimos años, en los países de la región se han dado importantes avances en relación al tema que nos congrega, manifestados en que:

1. La descentralización y el desarrollo local han pasado a formar parte de la agenda política en los distintos países de la región.
2. Se han implantado diversas iniciativas orientadas a la construcción democrática y la transparencia en la gestión local, como son la formación de espacios y mecanismos de concertación local, la implementación de planes y asignación presupues-

tarios de manera participativa, el desarrollo de instrumentos de control y auditoría social, y en el caso particular de Costa Rica se ha establecido la elección directa de Alcaldes.

3. Se han producido o se están discutiendo reformas legales, destacando entre estas las reformas de los códigos municipales, la ley marco de descentralización y la ley de Consejos de Desarrollo de Guatemala; y la aprobación de la ley de participación ciudadana en Nicaragua.
4. Se han incrementado las transferencias financieras de los presupuestos nacionales a los municipales, fortaleciéndose así el financiamiento local.
5. Se ha estimulado y producido avances en la implementación de procesos de asociatividad municipal, tanto a nivel nacional como de manera transfronteriza.

No obstante, al mismo tiempo se constatan las siguientes limitantes:

1. Los avances producidos se producen generalmente en un marco de confrontación entre el gobierno nacional, los gobiernos locales y la sociedad civil que no contribuyen a la indispensable articulación entre actores y de políticas nacionales y locales.
2. Se mantiene como rasgo dominante un contexto de pobreza y exclusión social y étnica.
3. Los avances en el financiamiento local son insuficientes y no agotan las necesidades del financiamiento que el desarrollo local exige. Al mismo tiempo, en algunos países los gobiernos nacionales no cumplen con los compromisos de financiamiento que han contraído.

4. Los mecanismos de participación y transparencia no son aun una norma de funcionamiento municipal.
5. Los niveles de formación de los recursos humanos son claramente insuficientes para los retos que se deben enfrentar.

Por tanto acordamos promover que:

1. Se aprueben en todos los países políticas de descentralización y desarrollo local y que estas inscriban en el marco de políticas nacionales, que permitan una mejor interrelación y cooperación entre los distintos niveles de la administración pública. Esto implica entre otros mayor claridad en la delimitación de competencias entre los niveles nacionales y locales de la administración pública, como base para una mejor cooperación.
2. La aprobación e implementación de políticas nacionales de inclusión y equidad social, étnica, género, dentro de las cuales los actores locales tienen un papel importante pero no exclusivo que jugar.

3. Continuar abonando al fortalecimiento del financiamiento local implementando efectivamente las transferencias intergubernamentales, mejorando los mecanismos de distribución territorial de éstas, promoviendo cambios en la estructura tributaria e impulsando la aplicación de iniciativas y estrategias de desarrollo económico local.

4. Todo esto en un marco de construcción de una verdadera integración centroamericana, que no se limite a la integración de mercados o de poderes ejecutivos; sino que implique una unión de territorios y pueblos que nos permita a los centroamericanos y centroamericanas, jugar en el futuro un papel más digno y propositivo en la construcción de un mundo mejor.
5. Apoyar la realización de la II Cumbre Latinoamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local en julio del 2005 en San Salvador, y realizar la V y VI CONFEDLCA en Panamá y Costa Rica, en el 2005 y 2006 respectivamente.

Tegucigalpa, Honduras, 27 de noviembre de 2004.

V CONFEDELCA

Construyendo un Estado Democrático y Descentralizado en Centroamérica

Panamá-Panamá

Los actores institucionales centroamericanos constituidos por asociaciones de municipios, representantes de gobiernos centrales, diputados de los parlamentos del área, empresarios, expresiones diversas de sociedades civiles organizadas, y algunos actores de la cooperación internacional, presentes en la V Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA), celebrada en la Ciudad de Panamá los días 26, 27 y 28 de octubre, luego de nuestra reflexión, análisis, debates e intercambios de experiencias sobre la importancia e incidencia de los Gobiernos Locales en la Construcción del Estado Democrático y Descentralizado en Centroamérica,

Considerando:

1. Que la descentralización y el desarrollo local deben ser políticas de Estado, que involucren en su promoción a los más diversos actores nacionales y locales, expresión reafirmada por CONFEDELCA, y recientemente, por la Segunda Cumbre Iberoamericana sobre el Desarrollo Local y la Descentralización del Estado.
2. Que dichos procesos, exigen la transformación de todos los actores involucrados en la democratización y descentralización del Estado.
3. Que uno de los actores centrales e insustituible es la municipalidad, la cual debe responder a retos específicos que le permitan jugar un papel fundamental en la promoción del desarrollo local.
4. Que ello implica que la municipalidad debe concebirse como verdadera promotora del desarrollo integral de los municipios y no, como una simple administradora de servicios y ejecutora de proyectos, lo que supone a su vez, que ella debe actuar en campos tan variados como el económico, social, político, cultural y ambiental.

Declaramos:

1. Que las municipalidades deben incorporar el desarrollo económico local como un eje central de toda su actividad, lo que implica la promoción de iniciativas de transformación tecnológica, la creación de vínculos de cooperación entre los productores locales, la promoción del empleo productivo, y la capacitación de la mano de obra local, todo lo cual debe reflejarse con el tiempo en una mejora de los ingresos de los ciudadanos.
2. Que las municipalidades deben fortalecer sus capacidades para gestionar y ordenar el territorio, disminuyendo la vulnerabilidad ambiental y haciendo del espacio físico un factor de desarrollo. Para esto, es menester fortalecer tanto su poder normativo, como sus capacidades tecnológicas y profesionales.
3. Que las municipalidades deben ser capaces de liderar procesos de acción articulada y cooperativa con los distintos actores y agentes locales, de manera que esto, tenga un efecto multiplicador y potenciador de las capacidades locales.
4. Que las municipalidades deben transformarse en eficaces y eficientes proveedoras de servicios, y ejecutoras de los proyectos de desarrollo, actuando con los mayores niveles de calidad.
5. Que las municipalidades deben transformarse en verdaderas constructoras democráticas de la sociedad centroamericanas, lo cual no es solamente un proceso político, sino también y fundamentalmente un proceso de inclusión social. Esto significa promover relaciones equitativas incluyentes de las mujeres, los jóvenes, las etnias, los pobres y todos los sectores que actualmente se encuentren en desventaja social.

6. Que las municipalidades deben promover y fortalecer su capacidad de actuar de manera asociativa, tanto en el plano regional, como nacional y centroamericano.
7. Que las municipalidades deben desarrollar y fortalecer una base tributaria fuerte y sólida, que les permita cumplir con sus finalidades.
8. Que las municipalidades deben fortalecerse profesionalmente, para enfrentar los retos que suponen el Tratado de Libre Comercio, la Integración Centroamericana y sus efectos en los territorios.
9. Que estas transformaciones no serán posibles, o se harán más lentas y difíciles si a la par de los cambios que deberán emprender las propias municipalidades, los otros actores no juegan sus roles respectivos, complementándolas y apoyándolas al menos en los siguientes aspectos básicos:
 - En el caso de los Gobiernos centrales, reconociendo efectivamente el rol de las municipalidades en la gestión del Desarrollo Local, impulsando vigorosos procesos de descentralización y adecuando las normas, políticas y planes nacionales, para viabilizar la transformación de los gobiernos locales y su aporte efectivo al desarrollo nacional.
 - En el caso de los parlamentos y los partidos políticos, retomando la agenda municipal como parte integral de su gestión y de la construcción democrática y equitativa de nuestros países.
 - En el caso de los empresarios y otros actores del desarrollo local, aportando esfuerzos tanto para hacer territorios productivos y competitivos, como para contribuir a la ejecución de políticas de redistribución y equidad.
- En el caso de las sociedades civiles en toda su diversidad, haciendo esfuerzos vigorosos para construir la equidad, la igualdad, ocupando los espacios formales e informales que le dan sus derechos de ciudadanía y sus roles de sujetos del desarrollo y de finalidad de este.
- En el caso de los organismos de Cooperación Internacional, ajustando su apoyo a las necesidades de transformación de las municipalidades y a las políticas y prioridades establecidas localmente. Otorgando el financiamiento al desarrollo de cada nivel de gobierno según, sus competencias y responsabilidades en el proceso de desarrollo nacional, y tomando en cuenta el rol de las municipalidades en el desarrollo local.
10. Que el surgimiento próximo del Instituto para el Desarrollo local de Centroamérica (IDELCA), con sus ejes de formación, investigación en incidencia, contribuirá a las transformaciones del municipio y a una integración centroamericana con bases profunda; en la rica diversidad y profundidad de nuestros territorios y sus actores, por lo que celebramos la iniciativa y apoyaremos sus esfuerzos.
11. Finalmente, celebramos el proceso de descentralización que se está llevando a cabo en Panamá, e instamos al gobierno, al poder legislativo y a los otros actores a darle continuidad a dicho proceso.

Panamá, a los 28 días del mes de octubre de 2005.

VI CONFEDELCA

Desafíos a la Democracia: Desarrollo Local, Descentralización y Participación

San José-Costa Rica

Reunidos y reunidas, en San José, Costa Rica, en el marco de la VI Conferencia por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local de Centroamérica (CONFEDELCA), los y las representantes de los gobiernos locales y asociaciones de municipios, representantes de los poderes ejecutivo y legislativo, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y universidades de la región centroamericana:

Considerando:

- Que tanto el gobierno central, los gobiernos locales y la sociedad civil son actores importantes en la promoción del desarrollo en los territorios así como en el fortalecimiento y ampliación de la democracia en la región.
- Que los procesos de descentralización en Centroamérica deben generar buen gobierno con autonomía plena en lo político, financiero y administrativo así como también condiciones que favorezcan la participación activa, permanente y vigilante de la ciudadanía.
- Que el desarrollo local integral en los territorios, privilegia las necesidades inmediatas de los ciudadanos valorizando lo local como complemento de lo nacional.
- Que la participación ciudadana, responsable, libre, inclusiva, informada, respetuosa de las tradiciones culturales, étnicas y religiosas en los territorios resulta fundamental dentro de los procesos de descentralización y desarrollo local.
- Que la participación activa de las mujeres ha sido fundamental para el desarrollo social, político, cultural y económico de los territorios, y en la construcción de sociedades más libres e igualitarias.
- Que el respeto a la diversidad étnica, religiosa y cultural de Centroamérica, en convivencia pacífica y en

armonía con la naturaleza, son una condición indispensable de los procesos de descentralización y fortalecimiento del desarrollo local.

En este marco, aspiramos a que los procesos de globalización contribuyan a la consecución de procesos de desarrollo integrales, respetuosos de las identidades culturales y nacionales, generando condiciones de equidad, igualdad y solidaridad así como también contribuyan a la consolidación del multilateralismo como norma de convivencia pacífica y armoniosa entre los pueblos del mundo.

Declaramos:

Que la participación ciudadana y el desarrollo local requieren de mayores esfuerzos de los estados nacionales y los gobiernos locales para propiciar condiciones en los territorios y convertirlos en ejes articuladores del desarrollo.

Que los procesos de integración regional contribuyan a la generación y el fortalecimiento de una perspectiva integral, inclusiva, sostenible y humana del desarrollo local.

Que los gobiernos locales asuman un compromiso serio y político con la ciudadanía a fin de promover y establecer mecanismos y espacios reales de participación, rendición de cuentas y contralorías ciudadanas.

Que la participación ciudadana informada, contribuye a la transparencia y el control social de la gestión de los gobiernos locales y las instituciones nacionales.

Que la existencia de políticas públicas de consenso para la descentralización en la región genera procesos articulados y coherentes con las aspiraciones y necesidades de los pueblos centroamericanos.

Que es necesaria la construcción de una nueva cultura política de la ciudadanía y las instituciones que promueva una visión del desarrollo desde lo local, democrática, inclusiva, con equidad de género y respetuosa de las identidades culturales integradas regionalmente a través de los territorios.

La importancia de continuar fortaleciendo el diálogo político generado por la CONFEDELCA con el fin de profundizar los espacios de debate y generación de pensamiento desde los territorios, los gobiernos centrales, las organizaciones de la sociedad civil, a fin de fortalecer los esfuerzos de unión regional.

Por tanto, proponemos: que los gobiernos nacionales, gobiernos locales y demás actores presentes en los territorios incorporen en sus agendas y en la agenda de integración regional, políticas públicas con una visión clara y coherente de la descentralización, el desarrollo local y la participación ciudadana con equidad de género y respeto a las identidades culturales.

Promover en la región centroamericana, acciones y políticas que impulsen una mayor participación de la ciudadanía creando condiciones para el diálogo plu-

ralista, horizontal y transparente con los actores del desarrollo local.

Generar mayores espacios para que las mujeres, las personas con discapacidad, jóvenes, adultos mayores y pueblos indígenas tengan la posibilidad de acceder a la toma de decisiones en sus territorios.

Que el I Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, que tendrá lugar en la ciudad de Montevideo a finales de octubre de este año, acoja la presente declaración y la eleve ante la Cumbre de Jefes de Estado que se realizará el próximo mes de noviembre.

La VI CONFEDELCA reconoce los avances alcanzados, en el último año por los países centroamericanos en especial Panamá, Nicaragua y Costa Rica en el tema de la descentralización y apoya la propuesta de la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica en materia de descentralización y desarrollo local con participación ciudadana, acordada en el X Congreso Nacional de Municipalidades, celebrado en diciembre del año 2005.

Dado en la ciudad de San José, Costa Rica, a los 6 días del mes de octubre de 2006.

La CONFEDELCA es un espacio y un proceso multi cultural y multi actoral, abierto e incluyente, de naturaleza política y de carácter permanente e integrador, que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias y la construcción de vínculos entre actores, sectores y territorios, a fin de dinamizar los procesos de desarrollo local y descentralización del Estado en los países de la región, de manera que se conviertan en factores estratégicos del fortalecimiento democrático y la integración de Centroamérica.

Secretaría Técnica

Calle Arturo Ambrogi N° 411 entre 103 y 105 Av. Norte, Col. Escalón,
San Salvador, El Salvador, C.A. P.O. Box 1774, Centro de Gobierno.
Tels.: (503) 2264-4938/2209-5300, Fax: 2263-0454
www.confedelca.org